



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Bern, Juni 2023

Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Anerkennung des betreuten Wohnens für Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV

Erläuternder Bericht

Übersicht

Diese Gesetzesanpassung soll die Berücksichtigung von betreutem Wohnen durch die Ergänzungsleistungen (EL) zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) ermöglichen. Als betreutes Wohnen im weiteren Sinne gelten das Wohnen im eigenen Zuhause mit Betreuungsleistungen und das betreute Wohnen in einer Institution. Die neu anerkannten Leistungen sollen das selbstständige Wohnen fördern und sind nicht an eine spezifische Wohnform gebunden.

Ausgangslage

Diese Revisionsvorlage geht zurück auf die Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (18.3716) «Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen». Die Motion, die am 6. März 2019 vom Nationalrat und am 13. Dezember 2019 vom Ständerat verabschiedet wurde, stützt sich auf wichtige Feststellungen dazu, wie ältere Menschen aktuell betreut werden. Demnach benötigt derzeit ein Drittel der in einem Alters- oder Pflegeheim lebenden Personen weniger als eine Stunde Pflege pro Tag. Das betreute Wohnen und die Möglichkeit, im eigenen Zuhause gewisse Betreuungsleistungen in Anspruch nehmen zu können, entsprechen den Bedürfnissen und dem Wunsch dieser Personen, möglichst lange im eigenen Zuhause wohnen zu können und einen vorzeitigen Eintritt in ein Alters- oder Pflegeheim zu verhindern, besser. Deshalb beauftragt die Motion den Bundesrat, über das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) eine Lösung zur Finanzierung von betreutem Wohnen über die Ergänzungsleistungen zur AHV vorzuschlagen, sodass Heimeintritte für betagte Menschen verzögert oder vermieden werden können.

Inhalt der Vorlage

Der Bundesrat will die Autonomie älterer Menschen fördern und sieht die Berücksichtigung von betreutem Wohnen im Rahmen der Ergänzungsleistungen als Schritt in diese Richtung. Nach einer vertieften Prüfung verschiedener Varianten entschied sich der Bundesrat dafür, die Massnahmen für die Ermöglichung des betreuten Wohnens ausschliesslich in der Kompetenz der Kantone zu regeln. Insbesondere wurde erwogen, den Zuschlag für die Miete einer altersgerechten Wohnung in den jährlichen Ergänzungsleistungen und damit zu Lasten der Bundesfinanzen zu regeln. Der nun vom Bundesrat vorgeschlagene Entwurf regelt sämtliche Leistungen, die das betreute Wohnen fördern sollen (Betreuungsleistungen), in der Kompetenz der Kantone. Die neu zu vergütenden Betreuungsleistungen sollen das Leben zuhause fördern und damit die Heimeintritte verzögern. Aufgrund der späteren Heimeintritte werden Einsparungen bei den Heimkosten erwartet. Aufgrund der Finanzierungsregel der Heimkosten werden die aufgrund dieser Massnahmen erwarteten Einsparungen bei den Kantonen eintreten. Daher ist es folgerichtig, dass sich der Bund an der Finanzierung der Betreuungsleistungen nicht beteiligt. Dies umso mehr als sich die finanzielle Situation des Bundes in der nahen Vergangenheit stark verschlechtert hat.

Ergänzt wird die Vorlage mit der Berücksichtigung eines Zuschlages für die Miete eines zusätzlichen Zimmers für die Nachtassistenz für Personen mit einem Assistenzbeitrag und der Änderung der Aufteilung des Zuschlages für eine rollstuhlgängige Wohnung.

Darüber hinaus wird eine Bestimmung betreffend die Rückforderung des EL-Betrages für die Krankenversicherungsprämie in die Vorlage aufgenommen.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	5
1.1	Handlungsbedarf und Ziele.....	5
1.1.1	Motion der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates «Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen» 18.3716.....	5
1.1.2	Aktuelle Situation und derzeitige Debatte zur Betreuung älterer Menschen .	6
1.1.3	Geltendes Recht.....	8
1.2	Geprüfte Varianten ,und vorgeschlagene Lösung.....	12
2	Rechtsvergleich	14
2.1	Projekte im Bereich betreutes Wohnen und Betreuungsleistungen.....	14
2.1.1	Pilotprojekt «Betreuungsgutsprachen» der Stadt Bern	15
2.1.2	Projekt der Stadt Luzern – Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen	15
2.1.3	Liechtenstein	16
3.	Grundzüge der Vorlage	16
3.1	Die beantragte Neuregelung	16
3.1.1	Regelungsbedarf.....	16
3.1.2	Begriffe und Eckwerte.....	18
3.1.3	Vorgeschlagenes Modell: Berücksichtigung von Betreuungsleistungen in den Krankheits- und Behinderungskosten	21
3.1.4	Zuschlag für die Miete eines zusätzlichen Zimmers für die Nachtassistenz	24
3.1.5	Aufteilung des Zuschlages für die Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung auf die Mitglieder des Haushaltes	24
3.1.6	Rückforderung des EL-Betrages für die Krankenversicherungsprämie.....	24
4	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	25
5	Auswirkungen	29
5.1	Finanzielle Auswirkungen für Bund und Kantone	29
5.1.1	Schätzung zur Zahl den Begünstigten	29
5.1.2	Finanzielle Auswirkungen für die Kantone durch die Vergütung der Betreuungsleistungen (Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten)	30
5.1.3	Einsparungen für die Kantone durch verzögerten Heimeintritt	31
5.1.5	Finanzielle Auswirkungen des Zuschlages für die Miete eines zusätzlichen Zimmers für die Nachtassistenz und der Änderung des Zuschlages für die Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung	31
5.1.6	Finanzielle Auswirkungen der Anpassung betreffend die Rückforderung des EL-Betrages für die Krankenversicherungsprämie	31
5.2	Auswirkungen auf die Wirtschaft	31
5.3	Auswirkungen auf die Gesellschaft.....	32
6	Rechtliche Aspekte.....	32
6.1	Verfassungsmässigkeit	32
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	32
6.2.1	Instrumente der internationalen Organisationen	32
6.2.2	Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über den freien Personenverkehr und EFTA-Übereinkommen.....	32
6.3	Erlassform	33

6.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	33
6.5	Datenschutz.....	33
Anhänge		34
Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Vorentwurf)		

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

1.1.1 Motion der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates «Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen» 18.3716

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur Reform der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL-Reform) hat sich die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) für einen Ausgabenposten zur Deckung der Kosten für betreutes Wohnen für ältere Menschen ausgesprochen.

Dieser Entscheidung ging eine Debatte voraus, bei der auf der Grundlage eines Berichts des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) vier Modelle diskutiert wurden. Bei drei der Modelle ging es darum, das betreute Wohnen in Form eines Mietzinszuschlags im Rahmen der jährlichen EL zu berücksichtigen, wobei eines nebst dem Mietzinszuschlag auch einen Zuschlag für den Lebensbedarf vorsah. Eines dieser drei Modelle sah als Anspruchsvoraussetzung eine Hilflosenentschädigung leichten Grades vor, die beiden anderen setzten einen durch eine Ärztin oder einen Arzt anerkannten Assistenzbedarf voraus. Zwei der Modelle forderten, das Vermögen stärker zu berücksichtigen und zwar zu 1/5 (wie bei Personen im Heim) anstatt zu 1/10 (wie bei Personen im Zuhause). Die Finanzierung dieser drei Modelle würde nach dem für die jährlichen Ergänzungsleistungen geltenden Verteilschlüssel erfolgen: 3/8 würden die Kantone und 5/8 der Bund tragen. Das vierte Modell schlug vor, das betreute Wohnen ganz über die Krankheits- und Behinderungskosten zu vergüten. In diesem Fall hätten die Finanzierung und die Ausgestaltung des Modells in der Zuständigkeit der Kantone gelegen. Im Anschluss an diese Debatte reichte die SGK-N in der Wintersession 2017 einen Antrag ein, wonach die Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zur Altersrente mit Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung leichten Grades, die in einer betreuten Wohnform leben, einen jährlichen Mietzuschlag von 15 000 Franken (Alleinstehende) bzw. 22 500 Franken (Paare) erhalten sollen.¹ In der Frühjahrssession 2018 entschied der Nationalrat jedoch, das betreute Wohnen über die Krankheits- und Behinderungskosten zu vergüten. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) ebenso wie daraufhin der Ständerat wollten eine solche Bestimmung allerdings nicht ohne eingehende Prüfung der Wirksamkeit und ohne reguläre Vernehmlassung annehmen. Die SGK-N sah in der Folge davon ab, die Finanzierung des betreuten Wohnens ohne vorgängige Konsultation der Kantone zu regeln, was mit der EL-Reform der Fall gewesen wäre.

Im August 2018 befasste sich der Nationalrat im Rahmen der Motion 18.3716 «Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen» erneut mit dem Antrag. Die Motion beauftragt den Bundesrat, dem Parlament eine Gesetzesänderung vorzulegen, welche die Finanzierung von betreutem Wohnen über EL zur AHV sicherstellt, sodass Heimeintritte für betagte Menschen verzögert oder vermieden werden können. Um dieses Ziel zu erreichen und Anreize für vorzeitiges betreutes Wohnen zu vermeiden, muss die Gesetzesanpassung ein auf die Bedürfnisse ausgerichtetes Angebot festlegen. Der Motion zufolge müssen dazu die Anspruchsvoraussetzungen sowie die Anforderungen an die Anbieter von betreutem Wohnen definiert werden. Die Motion wurde von beiden Kammern angenommen, vom Nationalrat am 6. März 2019, vom Ständerat am 12. Dezember 2019.

Aus Sicht des Bundesrates ist es hauptsächlich Aufgabe der Kantone, die Inanspruchnahme des betreuten Wohnens zu fördern, da auch die Finanzierung der Heimkosten vorwiegend in

¹ Bannwart L. & Künzi K., *Untersuchung zum betreuten Wohnen - Einsparpotential, Ausmass der Hilfsbedürftigkeit, Höhe des EL-Pauschalbeitrags* [im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen], Bern, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, März 2018.

kantonaler Zuständigkeit liegt und eine Lösung mit verzögerten oder verhinderten Heimeintritten insbesondere die Kantone finanziell entlasten würde. Zudem betont der Bundesrat, dass ein kostspieliger Ausbau des Pflegeangebots zu vermeiden und der voraussichtlich starke Anstieg der Pflegekosten abzdämpfen ist.

An ihrer Sitzung vom 29. Oktober 2021 sowie in ihrem an den Bundesrat gerichteten Schreiben vom 2. November 2021 hat die SGK-N darauf hingewiesen, dass der Begriff «betreutes Wohnen» im Zuge der Umsetzung der Motion breit auszulegen sei. Ihrer Ansicht nach sollen auch nicht institutionalisierte Formen des betreuten Wohnens wie die Betreuung zu Hause berücksichtigt und der Begriff unabhängig von der Wohnform verstanden werden.

Der Motionsantrag stützt sich auf wichtige Feststellungen dazu, wie ältere Menschen aktuell betreut werden und insbesondere darauf, dass ein Drittel der in einem Alters- oder Pflegeheim lebenden Personen weniger als eine Stunde Pflege pro Tag benötigt.² Das betreute Wohnen und/oder die Möglichkeit, im eigenen Zuhause gewisse Betreuungsleistungen in Anspruch nehmen zu können, würde den Bedürfnissen und dem Wunsch dieser Personen, möglichst lange im eigenen Zuhause wohnen zu können und einen vorzeitigen Eintritt in ein Alters- oder Pflegeheim zu verhindern, besser entsprechen. Denn die grosse Mehrheit der älteren Menschen wünscht sich, im eigenen Zuhause leben zu können. Das geht klar aus Umfragen hervor und zeigt sich implizit darin, dass ältere Menschen meist erst dann in eine betreute Wohnform umziehen, wenn die Situation sie dazu zwingt.³ Die Verzögerung oder Vermeidung von Heimeintritten ermöglicht zudem Einsparungen, sowohl für die Betroffenen als auch für die öffentliche Hand.⁴

Darüber hinaus hat die SGK-S den Bundesrat mit Brief vom 12. September 2022 ersucht, in den Ergänzungsleistungen einen Zuschlag für die Miete eines zusätzlichen Zimmers für eine Nachtassistenz von Personen mit einem Assistenzbeitrag und eine Änderung der Aufteilung des Rollstuhlzuschlages in Wohngemeinschaften in die vorliegende Gesetzesrevision aufzunehmen. Im Rahmen der EL-Reform wurden die bei den Ergänzungsleistungen anrechenbaren Mietzinsmaxima für Wohngemeinschaften gesenkt und die Berücksichtigung des Zuschlages für den Rollstuhl geändert. Dies kann Personen, die in einer Wohngemeinschaft leben und auf einen Rollstuhl angewiesen sind, nach Ablauf der dreijährigen Übergangsfrist in Schwierigkeiten bringen. Um die damit verbundenen Anpassungen möglichst rasch umsetzen zu können, bietet sich die Aufnahme in diese Revision an. Der Bundesrat anerkennt den Bedarf eines Zimmers für eine Nachtassistenz wie auch geringfügige Anpassungen bei der Aufteilung des Zuschlages für die rollstuhlgängige Wohnung.

1.1.2 Aktuelle Situation und derzeitige Debatte zur Betreuung älterer Menschen

Die Schweizer Bevölkerung wird immer älter und die demografische Alterung wird sich in den nächsten zwei Jahrzehnten noch weiter beschleunigen. Der Anstieg des Altersquotienten⁵ veranschaulicht den demografischen Wandel und schlägt sich in höheren altersbedingten öffentlichen Ausgaben nieder, insbesondere in den Bereichen Rente, Gesundheit und Langzeitpflege. Je höher der Altersquotient, desto mehr Aufwand muss die Gesellschaft zur Sicherung des Wohlstands betreiben, da es mehr Ressourcen braucht, um die Bedürfnisse der älteren Menschen zu decken. Der Altersquotient ist von 20 % im Jahr 1970 auf 30,7 % im Jahr

² Statistik der sozialmedizinischen Institutionen 2020, Bundesamt für Statistik.

³ Höpflinger F., *Einblicke und Ausblicke zum Wohnen im Alter*, Age Report 2009, Zürich, Seismo, 2009.

⁴ Balthasar A., Bieri O., Gebhardt M., Ramsden A., *Machbarkeitsstudie Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen, Grundlagen und konzeptionelle Überlegungen zuhanden der Sozialdirektion der Stadt Luzern*, Politikstudien Forschung Beratung, Luzern, Februar 2017.

⁵ Der Altersquotient misst das Verhältnis der 65-Jährigen und Älteren zu den 20- bis 64-Jährigen.

2020 gestiegen. Gemäss Referenzszenario zur Bevölkerungsentwicklung wird er bis 2050 weiter stark ansteigen und einen Wert von 46,5 % erreichen.⁶

Der Anteil älterer Menschen in der Gesellschaft wird somit weiter ansteigen. Bis 2040 wird die Zahl der Personen, die 65 Jahre oder älter sind, voraussichtlich um die Hälfte zunehmen (+ 52 %), jene der Personen ab 80 Jahren dürfte sich fast verdoppeln (+ 88 %).⁷ Diese rasche Zunahme stellt die Langzeitpflegeeinrichtungen vor grosse Herausforderungen. Nebst institutionalisierten Lösungen muss aber auch die Betreuungspolitik angepasst werden, wobei der steigende Bedarf an sozialer Begleitung und das Bedürfnis älterer Menschen nach mehr Autonomie zu berücksichtigen sind.

Die vorliegende Motion steht beispielhaft für die derzeitige Debatte und ist Teil der breiten Thematik der Betreuung älterer Menschen. Die aktuellen Überlegungen zur Betreuung älterer Menschen beziehen natürlich auch die Hilfe und Pflege als wichtige Bestandteile mit ein. Allerdings findet gerade ein Paradigmenwechsel statt und die Überlegungen werden immer stärker auf die Betreuungsleistungen ausgerichtet. Betreuung ist in diesem Zusammenhang als soziale und nicht als rein medizinische Unterstützung zu verstehen. Es geht darum, das Wohlbefinden der Person sicherzustellen und auf ihre Alltagsbedürfnisse einzugehen. Zudem soll die Betreuung dazu beitragen, die Unabhängigkeit und Autonomie zu erhalten, insbesondere was die Krankheitsprävention und die Vermeidung eines Heimeintritts anbelangt. Im Vordergrund soll die ambulante anstelle der stationären Betreuung stehen. Damit rückt das Thema des selbstbestimmten Lebens im eigenen Zuhause ins Zentrum der Debatte.

Nach dem Vorbild von Curaviva Schweiz⁸ entwickeln mehrere im Bereich der Betreuung im Alter tätige Organisationen und Akteure neue Ansätze ausserhalb des im Gesundheitswesen und in der Langzeitpflege vorherrschenden «starrten» Modells. Jeder Mensch soll die Möglichkeit haben, gemäss seinen individuellen Bedürfnissen in seinem sozialen Umfeld und seinem Zuhause leben und altern zu können.⁹ Einer der wichtigsten Punkte aus diesen Ansätzen ist, dass ältere Menschen nicht nur Pflegeleistungen, sondern Begleitung und Betreuung benötigen. 2012 wurden rund 700 Haushalte älterer Menschen, die Hilfsleistungen in Anspruch nehmen, befragt, wobei sich zeigte, dass es sich hauptsächlich um Hilfsleistungen psychosozialer Art handelte. Rund 70 % der Hilfsleistungen betrafen Betreuungsleistungen wie Hausarbeiten, Essen vorbereiten, Einkaufen, Gartenarbeiten oder administrative Aufgaben.¹⁰ Heute spielen Begleit- und Betreuungsleistungen bei der Betreuung älterer Menschen eine

⁶ BFS, *Bevölkerungsszenarien. Ergebnisse des Referenzszenarios*, Neuchâtel, Mai 2020.

⁷ Pellegrini, S., Dutoit, L., Pahud, O. & Dorn, M., *Bedarf an Alters- und Langzeitpflege in der Schweiz. Prognosen bis 2040*, Obsan Bericht 03/2022, Neuchâtel: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium, 2022.

⁸ CURAVIVA Schweiz, *Faktenblatt: Vision Wohnen im Alter von CURAVIVA Schweiz*, Internet: curaviva.ch, 2020

⁹ Vgl. insbesondere die folgenden Studien sowie die Referenzstudien im Bericht des Büro BASS: Bannwart, L., Künzi, K., Jäggi, J. & Gajta, P., *Betreutes Wohnen – Aktualisierte Grundlagen* [im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen], Bern, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Februar 2022.

<https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungspublikationen.exturl.html?lang=de&lnr=01/22#pubdb>

Imhof, L. & Mahrer-Imhof, R., *Betreutes Wohnen in der Schweiz. Grundlagen eines Modells*, im Auftrag von CURAVIVA Schweiz, senesuisse, Pro Senectute Schweiz, Spitex Schweiz, Winterthur: Nursing Science & Care GmbH, 2018.

CURAVIVA Schweiz, *Das Wohn- und Pflegemodell 2030 von CURAVIVA Schweiz. Die Zukunft der Alterspflege*, Mai 2016.

BSS, *Kosten und Finanzierung für eine gute Betreuung im Alter in der Schweiz*, im Auftrag von Paul Schiller Stiftung, Basel, September 2021.

Höpflinger, F., Hugentobler V., & Spini, D., *Wohnen in den späten Lebensjahren. Grundlagen und regionale Unterschiede (Age Report IV)*, Zürich und Genf: Seismo, 2019.

Schweizerischer Städteverband, *Hilfe und Betreuung im Alter – Für eine umfassende Alterspolitik*, Positionspapier, Bern, Februar 2022.

¹⁰ Fluder R., Hahn S., Bennett J., Riedel M., Schwarze T., *Ambulante Alterspflege und -betreuung. Zur Situation von pflege- und unterstützungsbedürftigen älteren Menschen zu Hause. Schriften zur sozialen Frage, Soziale Sicherheit und Integration*, Zürich, Seismo, 2012 und Studie «Betreuung von Seniorinnen und Senioren zuhause Bedarf und Kosten» Oktober 2020, Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften.

wichtige Rolle, nicht nur wenn es darum geht, weiterhin zu Hause leben zu können, sondern auch bei der Prävention, indem die Bedürfnisse der Personen erkannt werden.¹¹

Es findet also ein Wandel in der Betreuungskultur statt. Die Neuausrichtung zeigt aber auch, wie schwierig es ist, die Kriterien, die an die Betreuung gestellt werden und derzeit eng mit dem Pflegebedarf zusammenhängen, mit dem Wunsch zu vereinbaren, die Bedürfnisse und das Wohlbefinden der Menschen über medizinische Aspekte hinaus zu berücksichtigen. Betreuung und Begleitung lassen sich kaum auf einen abschliessenden Leistungskatalog reduzieren, da die Betreuungsbedürfnisse sehr vielfältig und heterogen sind.¹² Für die Pflege ist es möglich, eine Liste mit objektivierbaren Kriterien und Voraussetzungen festzulegen – für die Betreuungsleistungen ist dies hingegen schwierig.

In der Debatte rund um die soziale Begleitung und die Betreuung für ältere Menschen soll der Begriff «betreutes Wohnen» mehr umfassen als nur die Betreuung im Heim. Das betreute Wohnen sollte im eigenen Zuhause beginnen und Betreuungsleistungen sollen nicht an eine bestimmte Wohnform geknüpft sein. Es gibt mehrere Projekte zur Lebensqualität im eigenen Zuhause, zur Unterstützung pflegender Angehöriger, zum Erhalt der Autonomie sowie zur Gestaltung des urbanen Raums, um das Zusammentreffen verschiedener Generationen zu fördern. Es entstehen innovative Dienstleistungen wie der «Dienst für isolierte ältere Menschen» der Gemeinde Mendrisio. Zudem werden vermehrt Assistenzleistungen im eigenen Zuhause angeboten, beispielsweise von Home Instead in verschiedenen Schweizer Regionen. Oder es entstehen Generationenquartiere, etwa mit «Altersfreundliche Quartiere durch Quartierbegehungen» in Schaffhausen oder den solidarischen Quartieren im Kanton Waadt. Die Stadt Luzern hat zudem das Pilotprojekt «Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen» lanciert. Die Gutscheine sollen die Lebensqualität der betroffenen Personen verbessern, verhindern, dass Personen nur aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen in eine stationäre Einrichtung eintreten müssen, und pflegende Angehörige besser entlasten (vgl. Projektbeschreibung unten).

Nebst Anpassungsvorschlägen dazu, wie das betreute Wohnen über das EL-System finanziert werden kann, sollen die Diskussionen auch auf die Betreuung älterer Menschen im Allgemeinen ausgeweitet werden. Bund, Kantone und betroffene Akteure stehen derzeit im Gespräch, um die leistungs- und finanzierungsseitige Strategie festzulegen, mit der am besten auf die Entwicklung der Betreuung dieser Bevölkerungsgruppe auch in andern Bereichen als den Ergänzungsleistungen reagiert werden kann.

1.1.3 Geltendes Recht

Bereits heute werden das betreute Wohnen und die Betreuungsleistungen für ältere Menschen über verschiedene Leistungen und Gesetzesgrundlagen finanziert. Bevor allfällige Lücken identifiziert und Lösungen gefunden werden, wie die Entwicklung der Betreuungsleistungen für ältere Menschen besser berücksichtigt werden kann, braucht es zunächst eine Übersicht über die bestehenden Leistungen.

Leistungen für Betreuung in den Sozialversicherungen

Finanzielle Leistungen, die die Betreuung von Personen im Rentenalter unterstützen oder mitfinanzieren, finden sich in verschiedenen Bundesgesetzen, wie im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, im Bundesgesetz über die Krankenversicherung oder im Bundesgesetz über die Invalidenversicherung.¹³ Auch das hier im Fokus stehende

¹¹ Wächter M., Künzi K., *Die Grenzen der Spitex aus ökonomischer Sicht*, Bern, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, 2011.

¹² Knöpfel C. et al., *Wegweiser für gute Betreuung im Alter*, Herausgebende Stiftungskooperation, 2020.

¹³ Die Entschädigung für Eltern von schwer kranken Kindern wird hier weggelassen, weil sich dabei keine Abgrenzungsfragen stellen.

Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV enthält entsprechende Bestimmungen. Diese sind überwiegend im Bereich der Krankheits- und Behinderungskosten geregelt, welche in der Kompetenz der Kantone liegen und daher unter diesem Abschnitt besprochen werden. Im Folgenden werden jene Leistungen dargestellt, die mit den hier zu erschaffenden Leistungen eine Ähnlichkeit aufweisen könnten:

*Betreuungsgutschriften der AHV.*¹⁴ Dabei handelt es sich um fiktive Guthaben, die die AHV-Renten von Personen erhöhen, die ihre Angehörigen betreuen. Die zu betreuenden Angehörigen müssen zumindest einen Anspruch auf eine leichte Hilflosenentschädigung ausweisen, damit ein Anspruch geltend gemacht werden kann.

*Hilflosenentschädigung der AHV*¹⁵ *und IV.* Diese Leistung wird an Personen ab 18 Jahren mit Beeinträchtigungen bei den alltäglichen Lebensverrichtungen ausgerichtet und umfasst drei Schwerestufen (für Kinder wird auch eine entsprechende Leistung bei Bedarf ausgerichtet.) Sie wird bereits heute bei Personen im Heim als Einnahme angerechnet, wenn in der Tagestaxe eines Heims oder Spitals die Kosten für die Pflege einer hilflosen Person enthalten sind.¹⁶ Die Invalidenversicherung richtet zudem auch eine Hilflosenentschädigung an Personen aus, die wegen der Beeinträchtigung der Gesundheit dauernd auf lebenspraktische Begleitung angewiesen sind. Der Bedarf an lebenspraktischer Begleitung liegt vor, wenn eine Person ohne Begleitung einer Drittperson nicht selbständig wohnen kann, auf eine Begleitung angewiesen ist für Kontakte und Verrichtungen ausserhalb der Wohnung oder ernsthaft gefährdet ist, sich dauernd von der Aussenwelt zu isolieren.¹⁷ Für die Gewährung der Hilflosenentschädigung besteht indes eine Karenzfrist. Im Rahmen der Reform AHV 21, die das Parlament am 17. Dezember 2021 verabschiedet hat, wurde die Karenzfrist für die Hilflosenentschädigung der AHV von 12 auf 6 Monate verkürzt. Angeführt wurde insbesondere das Argument, die frühere Gewährung der Hilflosenentschädigung könne Heimeintritte hinauszögern.

*Assistenzbeitrag der Invalidenversicherung*¹⁸: Dieser ist wie alle Leistungen der Invalidenversicherung für Personen im aktiven Alter zwischen 18 und 64/65 Jahren vorgesehen. Personen mit einer AHV-Rente können keinen Anspruch auf einen Assistenzbeitrag erwerben. Ein Besitzstand gilt für Personen, die bereits vor dem Rentenalter einen Assistenzbeitrag bezogen.¹⁹ Er ist für Personen vorgesehen, die ein hohes Mass an Unterstützung benötigen. Die Versicherung klärt den individuellen Bedarf ab und legt fest, wie viele Stunden an Assistenz eine Person benötigt. Pro Stunde bezahlt die IV einen fixen Betrag von 33.50 Franken. Die Assistenz ist allerdings auch bei sehr hohem Betreuungsbedarf bei 240 Stunden pro Monat begrenzt. Eine notwendige Überwachung während der Nacht wird pauschal mit höchstens 160.50 Franken entschädigt. Im Assistenzbeitrag nicht berücksichtigt sind die Kosten für die Miete eines Zimmers für die Nachtassistenz. Die Betreuung, die über den Assistenzbeitrag entschädigt wird, darf nicht von nahen Verwandten übernommen werden und muss in jedem Fall über die Einstellung der Betreuungspersonen durch die leistungsbeziehende Person geschehen.

Beitrag der Krankenversicherung an Pflegeleistungen: Die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) leistet einen Beitrag an die Pflegeleistungen, welche aufgrund einer ärztlichen Anordnung und eines ausgewiesenen Pflegebedarfs ambulant, auch in Tages- oder Nachtstrukturen, oder im Pflegeheim erbracht werden.²⁰ Die Pflegeleistungen nach KVG sind in der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV)²¹ präzisiert. Dabei wird

¹⁴ Art. 29^{septies} AHVG

¹⁵ Art. 43^{bis} AHVG

¹⁶ Art. 11 Abs. 4 ELG und Art. 15b ELV

¹⁷ Art. 42 Abs. 3 IVG und Art. 38 IVV

¹⁸ Art. 42^{quater} ff. IVG

¹⁹ Art. 43^{ter} AHVG

²⁰ Art. 25a Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10)

²¹ SR 832.112.31

zwischen Leistungen der Abklärung, Beratung und Koordination, der Untersuchung und Behandlung sowie der Grundpflege unterschieden.²² Leistungsdefinition und -umfang sind schweizweit einheitlich, unabhängig davon, in welchem Bereich (ambulant, stationär, Tages- und Nachtstrukturen) und von wem (Pflegefachpersonen, Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause [Spitex-Organisationen] oder Pflegeheimen) die Leistung erbracht wird. Von den Pflegeleistungen nach KVG abzugrenzen sind weitere Leistungen wie die Betreuung, die nicht von der OKP übernommen werden.

Im ambulanten Bereich werden Pflegeleistungen nach einem Zeittarif abgegolten, dessen Ansatz von der Leistungsart (Abklärung, Beratung und Koordination; Behandlungspflege; Grundpflege) abhängt. An Pflegeleistungen im Pflegeheim leistet die OKP einen pauschalierten Beitrag, der vom Pflegebedarf der Pflegeheimbewohnerin oder des Pflegeheimbewohners abhängt. Die Regelung der Restfinanzierung sieht eine Begrenzung der von den Sozialversicherungen nicht gedeckten Pflegekosten zulasten der Versicherten auf höchstens 20 Prozent des höchsten vom Bundesrat festzulegenden Pflegebeitrags der OKP vor. Die Finanzierung der darüber hinaus gehenden Leistungen, insbesondere solche mit gemeinwirtschaftlichem Charakter wie Aufnahme- und Versorgungspflicht, wird von den Kantonen geregelt und ist durch diese selber oder allenfalls die Gemeinden zu übernehmen.

Betreutes Wohnen in den Ergänzungsleistungen zur AHV

In den Ergänzungsleistungen bestehen auf Bundesebene keine expliziten rechtlichen Grundlagen zur Finanzierung des betreuten Wohnens. Das geltende Recht sieht heute einen Zuschlag für eine rollstuhlgängige Wohnung vor, womit auch diese Wohnform unterstützt werden könnte. Dieser Zuschlag erhöht den maximal anrechenbaren Mietzins für Personen, die eine rollstuhlgängige Wohnung benötigen um 6 000 Franken pro Jahr (Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 ELG). Er wird gewährt, wenn die EL-berechtigte Personen oder eine in die EL-Berechnung eingeschlossene Person die Voraussetzungen für einen Rollstuhl der AHV oder IV erfüllt.²³

Im Übrigen werden, wie nachstehend dargestellt wird, Dienstleistungen, die das betreute Wohnen zuhause ermöglichen von den Kantonen über die Krankheits- und Behinderungskosten vergütet.

Das betreute Wohnen in den Kantonen nach geltendem Recht²⁴

Das betreute Wohnen in einer Institution wird heute in einigen Kantonen über die Ergänzungsleistungen im Rahmen der Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten mitfinanziert. Sie werden von den Kantonen allein getragen – der Bund beteiligt sich nicht daran.²⁵ Die gesetzliche Grundlage hierfür bildet Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b ELG, der ermöglicht Hilfe, Pflege und Betreuung zuhause sowie in Tagesstrukturen²⁶ über die Krankheitskosten zu vergüten. So leisten die Kantone bereits heute einen Beitrag zum Erhalt des selbständigen Wohnens. Diesen Beitrag leisten die Kantone im Rahmen des vom Bund festgesetzten Mindestbetrages für Krankheits- und Behinderungskosten. Dieser beträgt 25 000 Franken für alleinstehende Personen und 50 000 Fr. für Ehepaare. Ab einer mittleren Hilfflosenentschädigung werden die Beträge erhöht.²⁷ Gleichzeitig bedeutet die kantonale Kompetenz in diesem Bereich, dass die Berücksichtigung des betreuten Wohnens je nach Kanton unterschiedlich ausfällt. Darüber hinaus wird dadurch auch der nach geltendem Recht

²² Art. 7 Abs. 2 KLV

²³ Rz 3234.01 ff. Wegleitung über die Ergänzungsleistungen

²⁴ Gemäss Daten des Büro BASS. Bannwart, L., Künzi, K., Jäggi, J. & Gajta, P., *op. cit.*

²⁵ Art. 16 ELG

²⁶ Art. 14 Abs. 1 Bst. b ELG

²⁷ Art. 14 Abs. 3 Bst. a ELG

eingeschränkte Handlungsspielraum auf Bundesebene in diesem Bereich offengelegt, weil das betreute Wohnen aufgrund der Finanzordnung überwiegend bei den Kantonen angesiedelt ist.

Die Kantone sind sehr unterschiedlich in die Steuerung, Regulierung und (Mit-)Finanzierung des betreuten Wohnens involviert. Rund die Hälfte der Kantone verfügt heute über rechtliche Grundlagen zur Regelung des Angebotes von betreutem Wohnen (AI, BL, FR, GE, GR, JU, NE, SG, TG, TI, VD, VS). Dabei kann es sich um die Anerkennung des betreuten Wohnens handeln, wie Vorgaben bezüglich Bauvorschriften, Betriebskonzepten, Dienstleistungsangebot oder Organisationsformen oder um eine rechtliche Basis für die Finanzierung des betreuten Wohnens im Sinne einer Objektfinanzierung. Ebenfalls rund die Hälfte der Kantone verfügt über spezifische Regelungen für die finanzielle Unterstützung von Bewohnerinnen und Bewohner in Angeboten des Betreuten Wohnens. Diese Subjektfinanzierung erfolgt vielfach, aber nicht ausschliesslich, im Rahmen der Ergänzungsleistungen.²⁸

AG, AI, AR, BS, GR, JU, LU, NE, SG, TG, VD, VS finanzieren ausdrücklich das institutionalisierte betreute Wohnen über die Ergänzungsleistung ähnlich wie die Übernahme der Heimkosten. Dabei muss das betreute Wohnen vom Kanton anerkannt sein und bestimmte Standards baulicher Natur und bezüglich des Angebots aufweisen.

Die Kantone BL, GE, NE, TI und VD sehen eine Objektfinanzierung sowie eine von der Ergänzungsleistung unabhängige Subjektfinanzierung vor.

AG, BE, ZH unterscheiden nicht nach der Wohnform. In diesen Kantonen werden Betreuungsleistungen, unabhängig davon ob die Person zuhause oder in einer Institution lebt, vergütet. Der Kanton Aargau richtet zudem an Personen, die selbstbestimmt «betreut» zuhause leben oder in einer institutionalisierten betreuten Wohnform einen Zuschlag aus.

Eine Übersicht zur detaillierten Ausgestaltung des betreuten Wohnens in den abgebildeten Kantonen findet sich im Anhang 5.1.

Steuerung des betreuten Wohnens in den Kantonen²⁹

Einige Kantone vor allem in der Westschweiz bestimmen das betreute Wohnen und weisen Strategien zur Förderung des Verbleibs zu Hause und des selbstbestimmten Wohnens auf.³⁰ Dies erfolgt zum Beispiel über die Objektfinanzierung, bei der der Kanton den Bau und Betrieb betreuter Wohnformen unterstützt oder die Anerkennung der Anbieter. Eine weitere Möglichkeit der Steuerung kann über die Abklärung des Betreuungsbedarfes erfolgen, in dem der Betreuungsbedarf der Personen vor dem Eintritt in ein Heim oder auch in eine betreute Wohnform abgeklärt wird.

Im Kanton Waadt ist zum einen die Anerkennung der Anbieter von betreutem Wohnen eine Voraussetzung. Damit hat der Kanton einen Überblick über das Angebot und kann auch eine gewisse Leistungsqualität garantieren. Zum andern müssen die Leistungsnehmenden (bspw. EL-Beziehende) einen von der Spitex ausgestellten Bedarfsnachweis erbringen. Damit hat VD Angebot und Nachfrage im Blick.

Der Kanton Jura hat eine kantonale Informations- und Beratungsstelle eingeführt (Réseau d'Information et d'Orientation de la personne âgée dans le canton du Jura [RIO]³¹), die die sozialmedizinische Situation älterer Menschen abklärt. Ausserdem können die beteiligten Akteure über ein zentrales Patientendossier Informationen zu den älteren Menschen abrufen.

²⁸ Dabei handelt es sich um die folgenden Kantone: AI, AR, BS, GR, JU, LU, NE, SG, TG, VD, VS

²⁹ Gemäss Daten des Büro BASS und erwähnt in Kapitel 4 des Berichts Bannwart, L., Künzi, K., Jäggi, J. & Gajta, P., *op. cit.* <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungspublikationen.exturl.html?lang=de&lnr=01/22#pubdb>

³⁰ So z.B. JU, GE, VD, NE

³¹ RIO Jura: <https://rio-jura.ch>

Objektfinanzierung, der Bau und Betrieb des betreuten Wohnens, wird von den Kantonen Genf und Waadt betrieben. In der Waadt werden Darlehen und Bürgschaften für den Bau bzw. die Renovation von betreuten Wohnungen vergeben, während im Kanton Genf die Mehrkosten für den Bau altersgerechter Wohnungen explizit von kantonalen Beihilfen ausgeschlossen sind. Um den Zugang zum betreuten Wohnen auch für Personen mit geringem Einkommen zu gewährleisten, nutzt der Kanton Genf jedoch die allgemeinen Instrumente der Wohnpolitik, d.h. in einem Teil der betreuten Wohnungen werden die Mieten in Form von degressiven Zuschüssen an die Besitzer subventioniert. Ausserdem werden im Rahmen von Leistungsverträgen mit den Betreibern der betreuten Wohnungen Betriebskosten- und Investitionszuschüsse geleistet.

Die Steuerung kann wie es in einigen Kantonen Praxis ist über die Abklärung des Betreuungsbedarfes erfolgen. Wird die Abklärung zentral in einem Kanton vorgenommen, ist dieser über den Bedarf an entsprechendem Wohnraum (in einer Institution oder aber auch altersgerecht zuhause) im Bilde. Aus den Interviews der BASS-Studie ging hervor, dass eine *Abklärungsstelle* unabhängig sein sollte und weder mit den Interessen der Leistungserbringer noch mit jenen der Versicherung in Verbindung stehen sollte. So werden beispielsweise die Abklärungsstellen der beiden Westschweizer Kantone (JU, VD) von den Anbietern als zu rigide eingestuft.³² Der Kanton St. Gallen wiederum verlangt keine Abklärung für den Eintritt in ein institutionalisiertes betreutes Wohnen.

In Basel-Stadt findet vor jedem (Pflege-)Heimeintritt eine obligatorische Bedarfsabklärung³³ statt, bei der auch Möglichkeiten einer ambulanten Betreuung aufgezeigt werden. Genf schreibt vor, dass Personen erst ab der Pflegestufe 4 in ein Heim eintreten können.

1.2 Geprüfte Varianten und vorgeschlagene Lösung

Für die Erarbeitung der vorliegenden Gesetzesrevision wurden unterschiedliche Möglichkeiten geprüft, wie das betreute Wohnen in den Ergänzungsleistungen künftig berücksichtigt werden könnte. Die geprüften Varianten unterscheiden sich bezüglich der zu vergütenden Leistungen nicht – sie unterscheiden sich lediglich in der Art und Weise wie den einzelnen Leistungen im System der Ergänzungsleistungen Rechnung getragen werden kann.

Pauschale für Betreuungsleistungen in der jährlichen Ergänzungsleistung

Analog dem Rollstuhlzuschlag³⁴ wurde eine Pauschale für Betreuungsleistungen geprüft. Mit dieser Variante würde das Mietzinsmaxima entsprechend der Pauschale bei Personen mit Betreuungsbedarf erhöht. In der EL-Berechnung würden die effektiv in Anspruch genommenen Betreuungsleistungen berücksichtigt.

Diese Variante wurde aus unterschiedlichen Gründen verworfen. Betreuungsleistungen sind vielfältig, so dass eine Definition der anerkannten Leistungen unverzichtbar wäre. Weil aufgrund des Bedarfsleistungssystems auch im Falle einer Pauschale nur die effektiven Kosten vergütet würden, müssten Betreuungsleistungen wie bei der Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten berücksichtigt bzw. vergütet werden. Dies wiederum ist mit den jährlichen Ergänzungsleistungen nicht kompatibel – da dies zu monatlich ändernden Berechnungen führen würde. Darüber hinaus würden Leistungen, die heute von den Kantonen finanziert werden (z.B. Haushalthilfe, Fahrdienste), zum Bund verschoben. Dies würde das Gleichgewicht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen stören.

³² Bannwart, L., Künzi, K., Jäggi, J. & Gajta, P., *op. cit.*, S. 43.

³³ § 8 Abs. 1^{bis} Gesundheitsgesetz BS, Inkraft seit 2018.

³⁴ Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 ELG.

Betreutes Wohnen in der jährlichen Ergänzungsleistung

Bei dieser Variante würde ein Zuschlag für das institutionalisierte betreute Wohnen im Bereich der jährlichen Ergänzungsleistung festgelegt, welcher entsprechend der Finanzierungsregelung zu 5/8 vom Bund getragen würde.³⁵ Bei zuhause lebende Personen würden einzelne Betreuungsleistungen (z.B. Notfallknopf, altersgerechte Wohnung, Integration) als Ausgabe anerkannt. Die Ausgestaltung des Zuschlags könnte unterschiedlich ausfallen:

- Ein Zuschlag für sämtliche Betreuungsleistungen,
- Erhöhung des Höchstbetrags für die Miete und/oder
- Erhöhung des allgemeinen Lebensbedarfes.

Würde die Berücksichtigung dieser Leistungen in den jährlichen Ergänzungsleistungen geregelt, stellt sich dieselbe Problematik wie beim vorgängig erläuterten Modell. Zum einen müssten die effektiven Betreuungsleistungen analog der Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten vergütet werden. Dies ist mit dem Konzept der jährlichen Ergänzungsleistungen nicht kompatibel, weil der Betrag der jährlichen Ergänzungsleistung mit jeder eingereichten Rechnung ändern würde. Zum andern würde der Bund Leistungen mitfinanzieren, die bisher die Kantone finanzierten. Seit der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) werden die Kosten im Pflege- und Betreuungsbereich allein von den Kantonen finanziert. Dies könnte zu Kostenverschiebungen zum Bund führen.

Diese Lösung wurde auch verworfen, weil die einzelnen Betreuungsleistungen nicht im Gesetz aufgeführt wären und die Bestimmung damit zu pauschal ausfallen würde. Die Betreuungsleistungen müssten später in der Verordnung festgehalten werden, um die Leistungen zu konkretisieren.

Schliesslich würde bei diesem Modell die Finanzierung überwiegend beim Bund liegen. Gleichzeitig würden sich die aus den abnehmenden Heimkosten ergebenden Einsparungen überwiegend bei den Kantonen zeigen. Das Ergebnis dieser Ausgestaltung wäre nicht sachgerecht und wurde auch angesichts der stark belasteten Bundesfinanzen nicht weiterverfolgt.

Zuschlag für die Miete einer altersgerechten Wohnung in der jährlichen Ergänzungsleistung und Betreuungsleistungen in den Krankheits- und Behinderungskosten

Diese Variante besteht aus zwei Teilen:

- einem (Miet-)Zuschlag für eine an die Bedürfnisse des Alters angepasste Wohnung in den jährlichen Ergänzungsleistungen und
- aus einzelnen Betreuungsleistungen, die im Bereich der Krankheits- und Behinderungskosten vergütet werden.

Beide Leistungen werden im angestammten Zuhause oder in einem institutionalisierten betreuten Wohnen ausgerichtet. Die Regelung eines Zuschlages, der das Mietzinsmaximum nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b ELG erhöht, passt aus systematischen Gründen in die jährlichen Ergänzungsleistungen – zum Höchstbetrag für die Miete. Der aufgrund der Anpassung der Wohnung an die Bedürfnisse des Alters erhöhte Anteil der Miete wird in den Mietverträgen nicht gesondert ausgewiesen, so dass auch aus praktischen Gründen eine Einordnung in den jährlichen Ergänzungsleistungen sinnvoll erschiene. Schliesslich gehört ein Zuschlag auf der Miete auch inhaltlich eher in diesen Bereich, da es sich nicht wie bei den andern Betreuungsleistungen um eine Dienstleistung bzw. Krankheitskosten im eigentlichen Sinne handelt.

³⁵ Art. 13 Abs. 1 ELG

Trotz all den Vorteilen, die diese Variante mit sich bringt, weist sie einen gewichtigen Nachteil auf. Bei dieser Ausgestaltung beteiligt sich der Bund zu 5/8 am Zuschlag auf der Miete in den jährlichen Ergänzungsleistungen³⁶, währenddem die Kantone die spezifischen Betreuungsleistungen im Rahmen der Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten³⁷ allein tragen. Die Förderung des Wohnens im angestammten Zuhause verzögert sodann Heimeintritte, was zu einer Senkung der Heimkosten führt. Aufgrund der Finanzierungsregel der Heimkosten in den Ergänzungsleistungen werden diese Einsparungen fast ausschliesslich bei den Kantonen zu verzeichnen sein: Der Bund beteiligt sich an den Heimkosten lediglich im Rahmen der Existenzsicherung. Das heisst, es wird für jede Person im Heim eine Ergänzungsleistung berechnet, als lebte sie zuhause. Daran beteiligt sich der Bund zu fünf Achteln.³⁸ Da über die Ergänzungsleistungen nur ein Teil der Heimkosten finanziert wird, kommt die Bundesbeteiligung relativ spät zum Tragen, so dass sich auch die Einsparungen kaum niederschlagen werden. Der Bund würde sich folglich an einer Massnahme beteiligen, welche insgesamt zu Einsparungen führt, könnte aber nicht von diesen profitieren. In Anbetracht der äusserst angespannten Lage der Bundesfinanzen soll von dieser Variante folglich abgesehen werden.

Betreuungsleistungen in den Krankheits- und Behinderungskosten

Diese Variante regelt sämtliche zu vergütenden Betreuungsleistungen, wozu auch ein Zuschlag für eine altersgerechte Wohnung und die Vergütung der Wohnungsanpassung an die Bedürfnisse des Alters gehören, im Bereich der Krankheits- und Behinderungskosten. Mit dieser Ausgestaltung fällt die Finanzierung der Vorlage ausschliesslich den Kantonen zu. Für die betroffenen Personen ändert sich damit nichts, da dieselben Betreuungsleistungen wie in der vorgängig vorgestellten Variante vergütet werden. Dass sich damit der Bund nicht an der Finanzierung von Betreuungsleistungen beteiligt, ist insofern gerechtfertigt, als der Bund keine Einsparungen aus der Einführung von Betreuungsleistungen zu erwarten hat. Die Förderung des Wohnens im angestammten Zuhause verzögert Heimeintritte, was zu einer Senkung der Heimkosten führt. Aufgrund der Finanzierungsregel der Heimkosten in den Ergänzungsleistungen werden sich diese Einsparungen überwiegend bei den Kantonen auswirken. Der Bund beteiligt sich an den Heimkosten im Rahmen der Existenzsicherung. Das heisst, es wird für jede Person im Heim eine Ergänzungsleistung berechnet, als lebte sie zuhause. Daran beteiligt sich der Bund zu fünf Achteln.³⁹ Da über die Ergänzungsleistungen nur ein Teil der Heimkosten finanziert wird, kommt die Bundesbeteiligung relativ spät zum Tragen, so dass sich auch die Einsparungen kaum niederschlagen werden.

2 Rechtsvergleich

2.1 Projekte im Bereich betreutes Wohnen und Betreuungsleistungen

In den Kantonen und Gemeinden bestehen zahlreiche Angebote und Projekte im Bereich Begleitung und Betreuung für ältere Menschen. Die nachfolgenden beiden Beispiele illustrieren die Vielzahl an Leistungen und werden in den laufenden Überlegungen zu den verfügbaren Leistungen und zu einer allfälligen Anerkennung im Rahmen der EL aufgegriffen. Das Beispiel Liechtenstein zeigt, wie die Anerkennung der Betreuung älteren Menschen das Leben im eigenen Zuhause ermöglicht.

³⁶ Art. 13 ELG

³⁷ Art. 16 ELG

³⁸ Art. 13 Abs. 2 ELG

³⁹ Art. 13 Abs. 2 ELG

2.1.1 Pilotprojekt «Betreuungsgutsprachen» der Stadt Bern⁴⁰

Mit dem Pilotprojekt «Betreuungsgutsprachen» der Stadt Bern sollen Lücken in der heutigen Finanzierung von Betreuung im Alter gefüllt werden. Dabei werden Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen – ähnlich der EL-beziehenden Personen – und mit einem geringen Betreuungsbedarf (bis max. leichte Hilflosenentschädigung) Leistungen vergütet. Diese werden im gleichen Umfang an Personen zuhause wie auch im betreuten Wohnen ausgerichtet. Die Abklärung des Bedarfs wird von der Pro Senectute vorgenommen.

Anspruch können Personen haben mit einem steuerbaren Einkommen bei Alleinstehenden von 32 000 Franken und bei Ehepaaren von 48 000 Franken. Die Personen dürfen höchstens in leichtem Mass hilflos sein. Ab einem Anspruch auf eine mittlere Hilflosenentschädigung erlischt der Anspruch auf Betreuungsgutsprachen. Es werden folgende Leistungen mittels Betreuungsgutsprachen vergütet: kleine Wohnungsanpassungen (Rampen an Schwellen; Haltegriffe im Bad; Geländer usw.), Dienstleistungen zur selbständigen Haushaltsführung, Notrufsystem (Installation und Betrieb), Mahlzeitendienst, Besuchs- und Begleitdienste, soziale Aktivitäten, Betreutes Wohnen (24-Stunden-Bereitschaftsdienst).

2.1.2 Projekt der Stadt Luzern – Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen

Die Gutscheine für selbstbestimmtes Wohnen verfolgen drei Hauptziele: die Lebensqualität der betroffenen Personen erhöhen, damit verhindert werden kann, dass Personen aufgrund von fehlenden finanziellen Ressourcen in eine stationäre Einrichtung eintreten müssen sowie die Entlastung von pflegenden Angehörigen.

Anspruch auf die Gutscheine haben EL-Bezügerinnen und -Bezüger sowie Personen direkt oberhalb der EL-Grenze. Für die Vergabe der Gutscheine gibt es keine strikten Regeln, sondern lediglich grobe Leitlinien, insbesondere in Bezug auf die Subsidiarität (was bereits durch die EL oder die Krankenversicherung abgedeckt ist, wird nicht übernommen). Auch sind Ausnahmen möglich, damit rasch und unbürokratisch Unterstützung erbracht werden kann. Priorität haben Leistungen wie Fahrdienste, Beiträge für die Verbesserung der Infrastruktur in der Wohnung (z. B. Sturzprävention), Kosten für ein Notrufsystem oder Bewegungsangebote. Ausserdem werden bei Personen mit finanziellen Ressourcen knapp oberhalb der EL-Grenze die Kosten für die Haus- oder Putzhilfe übernommen. Die Leistungen pro Person belaufen sich auf 250 Franken pro Monat bzw. 3 000 Franken pro Jahr.

Die Evaluation des Projekts, das im Herbst 2018 lanciert wurde, war zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Berichts noch nicht abgeschlossen. Ein Zwischenbericht wies jedoch die folgende Priorisierung bei der Vergabe der Gutscheine nach Wirkungsbereich aus: Die insgesamt 116 vergebenen Gutscheine betrafen hauptsächlich den Bereich Vernetzung und Steigerung der Lebensqualität (48 Gutscheine). 29 Gutscheine wurden für die Entlastung pflegender Angehöriger vergeben, insbesondere für Fahrdienste und Aufenthalte in Tagesstrukturen für Demenzerkrankte. 29 Gutscheine betrafen die Haus- und Putzhilfe sowie die Infrastruktur in der Wohnung (Sturzprävention). Die Personen, die die Gutscheine erhalten haben, waren zwischen 60 und 99 Jahre alt, das Durchschnittsalter lag bei 80 Jahren. Die Mehrheit der Bezügerinnen und Bezüger lebt in bescheidenen finanziellen Verhältnissen, mehr als die Hälfte von ihnen hat aber keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur AHV.

⁴⁰ Weitere Informationen dazu sind auf der Internetseite der Stadt Bern zu finden: <https://www.bern.ch/themen/gesundheit-alter-und-soziales/alter/finanzen-und-recht/betreuungsgutsprachen-1>

2.1.3 Liechtenstein⁴¹

Das Betreuungs- und Pflegegeld für die häusliche Betreuung und Pflege wurde im Jahr 2010 eingeführt. Damit soll eine gleichwertige Betreuung und Pflege zu Hause im Vergleich zum stationären Aufenthalt in einem Pflegeheim ermöglicht werden. Das Betreuungs- und Pflegegeld dient als Beitrag an die finanziellen Ausgaben, die im Einzelfall für die gesundheitsbedingt notwendige häusliche Betreuung und/oder Pflege entstehen.

Anspruch haben Personen jeden Alters mit Wohnsitz im Fürstentum Liechtenstein, unabhängig von ihren wirtschaftlichen Verhältnissen. Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein: Betreuung und Pflege finden im häuslichen Umfeld im Fürstentum Liechtenstein statt. Der Betreuungs- und/oder Pflegebedarf hält länger als drei Monate an. Im Durchschnitt liegt mehr als 1 Stunde Unterstützungsbedarf pro Tag vor. Ein Betreuungs- und Pflegekonzept besteht. Durch die Betreuung und/oder Pflege entstehen Ausgaben.

Der Betreuungs- und Pflegebedarf muss vom behandelnden Arzt oder Ärztin bestätigt werden. Der genaue Betreuungs- und Pflegebedarf wird im Einzelfall vor Ort durch die Fachstelle festgestellt. Diese klärt die Verhältnisse ab und erstellt in Absprache mit der betroffenen Person und allen Beteiligten ein Betreuungs- und Pflegekonzept.

Die Höhe des Betreuungs- und Pflegegeldes hängt ab vom Grad des Betreuungs- und Pflegebedarfs, welcher in verschiedene Leistungsstufen unterteilt ist. Diese umfassen Beiträge von 10 bis maximal 180 Franken Betreuungs- und Pflegegeld pro Tag. Das Betreuungs- und Pflegegeld wird neben einer allfälligen Hilflosenentschädigung ausgerichtet.

Finanziert wird das Betreuungs- und Pflegegeld zu je 50 Prozent von Land und Gemeinden. Die administrative Abwicklung der als monatliche Vorschusszahlung ausgerichteten Betreuungs- und Pflegegelder führt die Liechtensteinische AHV-IV-FAK durch.

3. Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

3.1.1 Regelungsbedarf

Angesichts dessen, wie sich die Betreuung älterer Menschen entwickelt, müssen die EL zur AHV an den Bedarf dieser Bevölkerungsgruppe im Bereich Begleitung und Betreuung stärker angepasst werden. Diese Leistungen sollen das selbstbestimmte Leben älterer Menschen verbessern und eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohnform sicherstellen.

Wie im vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, werden bereits heute unterschiedlichste Dienstleistungen des betreuten Wohnens von den Kantonen finanziell unterstützt, sei es über die Objektfinanzierung oder die Ergänzungsleistungen als Subjektfinanzierung. So dann stellt sich die Frage, wo eine Anpassung in der Gesetzgebung sinnvoll ist, das Bestehende ergänzt werden sollte und sich gleichzeitig auch die Grenzen des betreuten Wohnens in den Ergänzungsleistungen zeigen. Nachfolgend werden verschiedene Problematiken im bestehenden Betreuungsangebot evaluiert:

Heterogenität des Leistungsangebotes. Sämtliche Kantone vergüten Betreuungsleistungen über die Ergänzungsleistungen. Der Zugang zu den Leistungen und der Leistungskatalog sind allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet. So sind die Anspruchsvoraussetzungen je nach Kanton restriktiver oder grosszügiger ausgestaltet. Dies erschwert einen Kantonswechsel, da

⁴¹ www.fachstelle.li

keine Gewissheit bezüglich des Leistungszugangs sowie -angebotes, im Falle eines Umzuges in einen andern Kanton, besteht.

Nicht beanspruchte Ergänzungsleistungen. Es gibt einen bedeutenden Teil an Personen, die ihren Anspruch auf Ergänzungsleistungen im Allgemeinen nicht geltend machen. So bringt eine Studie, die das Amt für Sozialbeiträge Basel-Stadt bei der Berner Fachhochschule in Auftrag gegeben hat,⁴² zutage, dass 29 Prozent der Pensionierten, die einen Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben, diesen nicht geltend machen.⁴³ Der Kanton Aargau, der kürzlich eine Pauschale für «Selbstbestimmtes Wohnen» in seinen Leistungskatalog der Krankheits- und Behinderungskosten aufgenommen hat, stellt fest, dass diese Leistung nur selten nachgefragt wird. Die Gründe dafür werden zur Zeit eruiert.⁴⁴ Werden Leistungen nicht beantragt, kann der damit verfolgte Zweck (Hinauszögern von Heimeintritten) bei dieser Personengruppe verfehlt werden. Insofern ist die Frage nach einem Verzicht auf Ergänzungsleistungen auch in diesem Zusammenhang von Interesse.

Mietzinspauschale für altersgerechte Wohnung. Gemäss der Befragung aus der BASS-Studie orten Experten und Expertinnen in den etwas höheren Mieten von altersgerechten Wohnungen eine Lücke im Leistungsangebot. Die Kosten für altersgerechte Wohnungen liegen rund 200 Franken über den üblichen Mieten.⁴⁵

Lückenhafter Leistungskatalog. Bestimmte Leistungen wie niederschwellige Unterstützungsangebote und sozialbetreuerische Leistungen (z.B. Begleit- und Besuchsdienste, Fahrdienste zum Coiffeur, Einkauf oder Mittagstisch, Hilfe beim Kochen, Administration) werden nicht finanziert. Auch Kosten für einen Koordinationsaufwand würden nicht vergütet. Weiter vergüten nur einzelne Kantone Vorhalteleistungen in Angeboten des institutionalisierten betreuten Wohnens.⁴⁶ Dabei handelt es sich häufig um die Anwesenheit einer Ansprechperson, eine Notrufeinrichtung oder Massnahmen gegen soziale Isolation.

Ende 2021 hat das BSV bei den Kantonen (19 haben geantwortet) eine Erhebung zu vergüteten Betreuungsleistungen über die Ergänzungsleistungen durchgeführt. Dabei haben sich die sehr unterschiedlichen Regelungen bestätigt. Im Rahmen dieser Umfrage hat sich gezeigt, dass Beiträge an Wohnungsanpassungen insbesondere zur Sturzprävention und Notrufsysteme ungenügend finanziert sind. Lediglich spärlich finanziert ist zudem die Entlastung pflegender Angehöriger. Je nach Kanton wird ein effektiver Erwerbsausfall bis zu einem jährlichen Maximalbetrag entschädigt.

Zu restriktive Anspruchsvoraussetzungen. Für die Vergütung bestimmter Betreuungsleistungen wird der Anspruch auf eine Hilflofenentschädigung vorausgesetzt. Insbesondere die Einrichtung und die Miete eines Notfallknopfes wird in den meisten Kantonen erst ab einem Anspruch auf eine leichte Hilflofenentschädigung vergütet. Diese Voraussetzung werde nicht allen Personen gerecht, da sich beispielsweise die Sicherheit beim Gehen und Treppensteigen nicht im Anspruch auf eine Hilflofenentschädigung widerspiegelt.⁴⁷

Grenzen des betreuten Wohnens manifestieren sich einerseits in wirtschaftlich-pflegerischer und andererseits in wirtschaftlich-psychozialer Sicht. Wird Betreuung zu aufwändig, ist ein Heimaufenthalt günstiger als Pflege durch Spitex im betreuten Wohnen. Diese Grenze liegt bei

⁴² Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton BS – Ausmass und Beweggründe; Oliver Hümbelin, Tina Richard, Claudia Schuwey, Larissa Luchsinger, Robert Fluder; Berner Fachhochschule Oktober 2021.

⁴³ Diese Zahl gilt für den Kanton Basel-Stadt. Vermutlich ist diese Zahl in ländlichen Kantonen höher.

⁴⁴ Bannwart, L., Künzi, K., Jäggi, J. & Gajta, P., *op. cit.*, S. 43.

⁴⁵ *Ibid.*, S. 49.

⁴⁶ *Ibid.*, S. 43. Vorhalteleistungen beinhalten z.B.: Gemeinschaftsräume, Aktivitäten und Massnahmen gegen soziale Isolation, Präsenz einer Ansprechperson, Notrufdienste.

⁴⁷ Bannwart, L., Künzi, K., Jäggi, J. & Gajta, P., *op. cit.*, S. 41.

einem Pflegebedarf ab 60 bis zu 120 Minuten pro Tag. Die Gründe dafür liegen in den Wegzeiten, den Planungskosten und dem Qualifikationsmix der Pflegenden.⁴⁸

Wie es der Zweck der Betreuung (vgl. nachfolgendes Kapitel) besagt, geht es darum eine bestehende Selbständigkeit zu fördern und zu erhalten. Das bedingt, dass die Personen, die in den Genuss von Betreuungsleistungen kommen können, ein Mindestmass an Selbständigkeit aufweisen. Für Personen mit dementiellen Erkrankungen, psychischen Problemen und mit Suchtthematiken erweist sich das betreute Wohnen als ungeeignet, weil diese Personen ein vergleichsweise stärker strukturiertes Setting benötigen.⁴⁹

3.1.2 Begriffe und Eckwerte

Bevor die vorgeschlagene Neuregelung aufgezeigt wird, sollen zum einen die für diese Vorlage relevanten Begriffe geklärt und zum andern die dieser Vorlage zugrundeliegenden Parameter diskutiert werden. Anhand dieser Diskussion soll aufgezeigt werden, wie diese in die Ausgestaltung der Vorlage einfließen können. Das Ergebnis daraus zeigt sich dann in der beantragten Neuregelung.

Betreutes Wohnen und Betreuungsleistungen – Definition

Betreutes Wohnen

Eine bundesrechtliche oder schweizweit einheitliche Definition des betreuten Wohnens besteht nicht. Beim hier dargestellten geltenden kantonalen Recht in den Ergänzungsleistungen wird zwischen betreutem Wohnen zuhause und institutionalisiertem betreutem Wohnen unterschieden. Im vorliegenden Bericht umfasst der Begriff «betreutes Wohnen» beide Arten:

Institutionalisiertes betreutes Wohnen ist im Unterschied zum betreuten Wohnen zuhause angebunden an eine Trägerschaft, die die Wohnung zusammen mit einem Grundpaket an Dienstleistungen anbietet, die bei Bedarf beansprucht werden können. Die sogenannten Vorhaltekosten (z.B. Notrufsystem, Mahlzeitenangebote, Ansprechperson) werden im Rahmen der Miet- bzw. Nebenkosten pauschal abgegolten. Häufig sind diese Wohnungen an ein Alters- und Pflegeheim angeschlossen. Selbstverständlich sind sie hindernisfrei gebaut, mit einem Lift ausgestattet und verfügen in der Regel über einen Gemeinschaftsraum.

Beim *betreuten Wohnen zuhause* lebt eine Person selbstständig bei sich zuhause. Sie kauft Dienstleistungen oder Vorrichtungen, die das selbständige Leben zuhause ermöglichen, selber ein. Diese Form zeichnet sich vor allem durch die selbständige Organisation der Betreuung aus.

Betreuung und Betreuungsleistungen

Der Begriff Betreuung ist nicht definiert. Hingegen ist Pflege, die der Betreuung ähnlich ist, definiert, weshalb sich eine Definition auch in Abgrenzung zur Pflege anbietet. Pflege bezieht sich auf Hilfe in vier Bereichen: Trinken und Essen (Mahlzeiten eingeben), An- und Ausziehen (Kleider zu wechseln oder Kompressionsstrümpfe anziehen), Körperpflege und Hygiene (Hilfe beim Duschen, Toilettengang), Mobilisation und Lagern (Bewegungsübungen, Betten, Massnahmen zur Vermeidung von Dekubitus).⁵⁰ Des Weiteren fallen unter die Grundpflege auch Massnahmen zur Überwachung und Unterstützung psychisch kranker Personen in der grundlegenden Alltagsbewältigung wie Erarbeitung und Einübung einer angepassten

⁴⁸ *Ibid.*, S. 28.

⁴⁹ *Ibid.*, S. 46.

⁵⁰ Art. 7 Abs. 2 Bst. c Ziff. 1 und 2 Verordnung des EDI über die Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (KLV). Diese vier Bereiche entsprechen den alltäglichen Lebensverrichtungen der Hilfloosenentschädigung (Kleiden; Essen; Körperpflege; Verrichten der Notdurft; Aufstehen, Absitzen, ins Bett gehen/verlassen; Fortbewegung; Art. 37 IVV und Ziff. 8010 ff. Kreisschreiben über die Invalidität und Hilflosigkeit).

Tagesstruktur, zielgerichtetes Training zur Gestaltung und Förderung sozialer Kontakte, Unterstützung beim Einsatz von Orientierungshilfen und Sicherheitsmassnahmen.

Unter Betreuung fallen meist jene Dienstleistungen, die Menschen in ihrem Alltag unterstützen, auch eine soziale Komponente aufweisen und nicht unter die Pflege fallen. Im Folgenden wird Betreuung so verstanden, dass sie *das selbstständige Leben zuhause oder in einem institutionalisierten betreuten Wohnen von Personen mit einer Altersrente fördert und/oder erhält*.

Dabei kann es sich insbesondere um folgende Leistungen handeln:

- Sicherheitssysteme (Notfallknopf)
- Haushaltshilfe (Waschen, Putzen, Einkaufen, kleine Reparaturen)
- Anpassungen der Wohnung wie Handläufe, Duschsitze, Haltegriffe usw.
- Begleitung zur Ärztin, Coiffeur, zum Einkaufen, zu Bekannten, an kulturelle Anlässe
- Teilnahme an handwerklichen und musischen Angeboten sowie Bewegungsangebote
- Teilnahme an Mittagstischen, Mahlzeitenlieferungen nach Hause
- Soziale Aktivitäten
- Digitale Nutzung und Multimedia
- Administration

Die Wahl der über die Ergänzungsleistungen zu vergütenden Betreuungsleistungen erfolgt im Kapitel 3.1.3 «vorgeschlagenes Modell».

Nachweis und Abklärung des Bedarfs an betreutem Wohnen

Damit das betreute Wohnen in den EL anerkannt und berücksichtigt wird, muss zunächst geprüft werden, ob es eine individuelle Bedarfsabklärung braucht.

Zweck der Bedarfsabklärung: Bedarfsabklärung soll aus Sicht der Versicherung (EL) feststellen, welche Betreuungsleistungen eine Person braucht. Damit soll vermieden werden, dass weder zu viele noch zu wenige Betreuungsleistungen gewährt werden. Gleichzeitig macht eine Bedarfsabklärung nicht bei jeder Betreuungsleistung gleichermassen Sinn. Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass Betreuungsleistungen eher spät beantragt werden. So liegt das Alter beim Eintritt ins institutionalisierte betreute Wohnen im Durchschnitt bei 82 Jahren.⁵¹ Das bestätigen auch die Aussagen aus dem Kanton Jura, in welchem der Bedarf für das betreute Wohnen bereits heute abgeklärt wird. Der Eintritt liegt dort bei 83 Jahren.⁵² Damit liegt das Alter für den Eintritt in ein institutionalisiertes betreutes Wohnen ein zwei Jahre unter dem Durchschnittsalter von Personen, die in ein Pflegeheim eintreten. Dieses beträgt bei Frauen 84 und bei Männern 81 Jahre.⁵³ Dasselbe wird im Übrigen auch im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von einzelnen Betreuungsleistungen beobachtet. Die meisten schätzen ihren eigenen Betreuungsbedarf geringer ein, als es die Ergebnisse der Bedarfsabklärungen zeigen und beziehen auch deutlich weniger Leistungen als ihnen empfohlen werden.⁵⁴ Daraus kann geschlossen werden, dass Betreuungsleistungen grundsätzlich nicht beantragt werden, wenn sie noch nicht benötigt werden.

Des Weiteren hat eine Bedarfsabklärung bei einer Person zuhause auch einen fürsorglichen Aspekt, weil mit der Abklärung ihre Alltagskompetenz, mögliche Verwahrlosungstendenzen und damit auch der Fragilisierungsgrad einer Person festgestellt werden kann, auf welchen mit entsprechenden Betreuungsleistungen reagiert werden kann.

⁵¹ Bannwart, L., Künzi, K., Jäggi, J. & Gajta, P., *op. cit.*, S. 18. Hierbei handelt es sich um das Durchschnittsalter über alle Angebote (wenig ausgebaut bis umfangreiche Angebote) hinweg.

⁵² *Ibid.*, S. 19.

⁵³ Bannwart, L., Künzi, K., Jäggi, J. & Gajta, P., *op. cit.*, S. 26./ Statistik der sozialmedizinischen Institutionen 2019.

⁵⁴ Auswertung des Pilotprojektes der Stadt Bern 2021 (Foliensatz; Quellenangabe ergänzen, wenn Studie vorliegt).

Darüber hinaus kann die Bedarfsabklärung, wenn sie wie im Kanton Basel-Stadt, vor einem Eintritt in ein Pflegeheim, für alle obligatorisch ist auch der Steuerung des Angebotes dienen. Damit ist ein Kanton über den Bedarf an Betreuungsleistungen wie auch an Pflegeeinrichtungen im Bilde und kann das Angebot entsprechend steuern.

Bedarfsabklärung und Betreuungsleistungen. Der Bedarf an Betreuungsleistungen ist sehr unterschiedlich und heterogen. Entsprechend schwierig ist es, für alle Leistungen zum Erhalt der Autonomie und der Vermeidung von Heimeintritten eine einheitliche Liste mit objektivierbaren Kriterien und Voraussetzungen festzulegen. Werden die einzelnen Betreuungsleistungen betrachtet, so kann der Umzug in eine altersgerechte Wohnung durchaus bereits Sinn machen, wenn noch wenig oder kein Bedarf an Betreuung besteht. Erfolgt der Umzug in einem Zeitpunkt, da die Unterstützung bereits notwendig ist, ist möglicherweise kein entsprechendes Angebot verfügbar. Hingegen erscheint es sinnvoll, den Bedarf einer Unterstützung im Haushalt abzuklären, und sei es auch nur um zu wissen, welche Arbeiten nicht mehr selbständig ausgeführt werden können. Darüber hinaus sind bestimmte Bedürfnisse wie beispielsweise jenes nach Sicherheit äusserst subjektiv und können auch nicht von einer Abklärungsstelle objektiviert werden.

Bedarfsabklärung in den Kantonen. Die EL-Stellen vergüten bereits heute Betreuungsleistungen im Rahmen der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten und klären auch den Bedarf ab. Je nach Kanton erfolgt dies in unterschiedlicher Art und Weise. Die Mehrheit der Kantone klärt den Bedarf ab, indem sie eine Bestätigung eines Arztes oder einer Ärztin mit einem Fragebogen kombiniert, welcher von der antragsstellenden Person auszufüllen ist. Die Kantone Jura und Waadt klären den Bedarf mit eigenen Zulassungsstellen ab (Réseau d'Information et d'Orientation de la personne âgée dans le canton du Jura [RIO], Fachkommission in VD). Im Kanton Jura ist die Triage über diese Stelle auch bei einem Heimeintritt für EL-Beziehende obligatorisch. Eine Pflegefachperson klärt den Bedarf mittels eines Standardfragebogens ab. Damit soll gewährleistet sein, dass die Wohnform den Bedürfnissen der Person entspricht.

Eignung der Hilflosenentschädigung für die Bedarfsabklärung. Die Hilflosenentschädigung als Voraussetzung für den Betreuungsbedarf wurde im Rahmen der ersten Studie des Büro BASS⁵⁵ zum betreuten Wohnen geprüft. Sie wurde als ungeeignete Voraussetzung für das betreute Wohnen eingestuft. Der niederschwellige Betreuungsbedarf besteht in der Regel bevor eine Person im Sinne des Gesetzes hilflos ist. Betreuungsleistungen sollten also bereits vergütet werden, wenn die Personen noch nicht in dem Mass hilflos sind, dass sie eine Hilflosenentschädigung erhalten. Sie ist sie zu stark auf Alltagshandlungen (An- Ausziehen, Absitzen, Aufstehen, Körperpflege usw.) ausgerichtet und berücksichtigt beispielsweise die Unsicherheit beim Gehen (Stürzen) oder die fehlende Kraft für bestimmte Hausarbeiten zu wenig. Problematisch ist für den Anspruch auf Betreuungsleistungen zudem auch die Wartefrist für die Hilflosenentschädigung. Sie wurde zwar im Rahmen der AHV 21 von einem auf ein halbes Jahr herabgesetzt. Zudem ist der Nachweis nach einem anhaltenden Bedarf für die hier zu diskutierenden Leistungen kein Kriterium. Gemäss Aussagen von Experten beziehen Personen bei Eintritt in das betreute Wohnen praktisch nie die Hilflosenentschädigung.⁵⁶

Die IV-Stelle als Abklärungsstelle. Die IV-Stelle klärt heute die Anforderungen an die Hilflosenentschädigung ab und verfügt insofern bereits über ein beträchtliches Know-how im Bereich der Hilfe bei Alltäglichem. Insofern könnte es auf der Hand liegen auf diese Institution auch für die Abklärung von Betreuungsleistungen (in der EL) zurückzugreifen. Allerdings besteht für die Abklärung psychosozialer (Isolation, Wohnkompetenzen) und die alters-

⁵⁵ Bannwart L. & Künzi K., *op. cit.*, S. 32 sowie Abschnitt 2.4.2.

⁵⁶ Bannwart, L., Künzi, K., Jäggi, J. & Gajta, P., *op. cit.*, S. 48.

spezifischen Bedürfnisse wenig bis keine Kompetenz oder Erfahrung. Hinzu kommt, dass es zu Überschneidungen und Vermischungen bei der Abklärung kommen könnte.

Unabhängiges Abklärungssystem. Im Rahmen der Interviews, welche das Büro BASS mit Experten und Expertinnen geführt hat, erachteten verschiedene Interviewpartnerinnen und -partner es als sinnvoll, ein unabhängiges auf die Bedürfnisse älterer Menschen zugeschnittenes Abklärungssystem zu schaffen. Dieses solle auf bestehenden Instrumenten aufbauen, wie beispielsweise den Bedarfsabklärungen der Spitex, dem Instrument des Pilotprojekts «Betreuungsgutsprachen» der Stadt Bern, geriatrischen Assessments⁵⁷ oder Instrumenten der Sozialberatung⁵⁸ oder kantonalen Abklärungssystemen. Eine unabhängige Abklärungsstelle könnte bei Betreuungsleistungen, die weiter oben angeführten Vorteile (Fürsorge, Steuerung des Angebotes) mit sich bringen. Allerdings würde eine unabhängige Abklärungsstelle eine Reihe von Fragen aufwerfen: Wie sind die Abklärungsstellen ins System der Ergänzungsleistungen eingeordnet? Welche Anforderungen wären an die Abklärungsstellen zu stellen? Wer und wie würde eine solche unabhängige Stelle qualifizieren und garantieren? Wer würde diese Stellen beaufsichtigen? Wären die EL-Stellen an die Feststellung des Bedarfes gebunden? Wie müsste priorisiert werden, wenn der festgestellte Bedarf den Rahmen der Finanzierung übersteigt?

3.1.3 Vorgeschlagenes Modell: Berücksichtigung von Betreuungsleistungen in den Krankheits- und Behinderungskosten

Die vorliegende Neuregelung soll zum einen neu zu vergütende Leistungen, die das betreute Wohnen fördern (Betreuungsleistungen), in den Ergänzungsleistungen einführen und zum andern bestehende zwischen den Kantonen harmonisieren. Zu diesen Betreuungsleistungen sollen auch Leistungen gehören, wie der Zuschlag für eine altersgerechte Wohnung und die Vergütung der Wohnungsanpassung an die Bedürfnisse des Alters, die nicht im Sinne einer Dienstleistung von einer Person erbracht werden, wie beispielsweise die Haushaltshilfe. Das betreute Wohnen soll im Sinne der Motion breit interpretiert werden und Wohnen mit Betreuungsleistungen im angestammten Zuhause und in einer Institution berücksichtigen. Der Zugang zu den Leistungen soll etwas erleichtert werden, indem auf das Vorliegen einer Hilflosenentschädigung für die Vergütung sämtlicher Betreuungsleistungen verzichtet werden soll. Weil die Ergänzungsleistungen Bedarfsleistungen sind, sollen nur effektiv bezogene Leistungen berücksichtigt werden. Schliesslich sollen die einzelnen Betreuungsleistungen mit einem Maximalbetrag begrenzt werden.

Die einzelnen Betreuungsleistungen, welche Personen in ihrem angestammten Zuhause oder im Rahmen des institutionalisierten betreuten Wohnens vergütet werden sollen, sollen im Bereich der Krankheits- und Behinderungskosten geregelt werden. Wie weiter oben ausgeführt, vergüten die Kantone bereits heute in sehr unterschiedlicher Art und Weise Betreuungsleistungen. Betreuungsleistungen sollen mit dieser Regelung zwischen den Kantonen harmonisiert werden. Gleichzeitig kann die Regelung in einzelnen Kantonen auch zur Einführung einer neuen Leistung führen, weil eine noch nicht vergütete Betreuungsleistung neu vergütet werden soll. Mit der Regelung im Bereich der Krankheits- und Behinderungskosten bleiben sie weiterhin in der Kompetenz der Kantone und sollen auch von diesen finanziert werden.

Folgende einzelne *Betreuungsleistungen* sollen neu im Bereich der Krankheits- und Behinderungskosten aufgeführt werden:

⁵⁷ www.inspire-bl.unibas.ch

⁵⁸ Wie Pro Senectute

- Notrufsystem
- Haushaltshilfe
- Mahlzeitendienst
- Fahr- und Begleitdienste
- Anpassung der Wohnung an die Bedürfnisse des Alters
- Zuschlag für die Miete einer altersgerechten Wohnung.

Bedarfsnachweis. Da die Kompetenz für die Vergütung der Betreuungsleistungen bei den Kantonen liegt, liegt auch bei ihnen die Kompetenz, den Bedarf einer Betreuungsleistung festzulegen. Sie richten bereits heute entsprechende Leistungen aus und führen die jeweiligen Abklärungen aus insbesondere, wenn es darum geht Art und Umfang der hauswirtschaftlichen Leistungen zu bestimmen für EL-beziehende Personen, die eine private Dienstleistung oder eine Haushaltshilfe in Anspruch nehmen. Diese Kompetenz soll daher weiterhin den Kantonen belassen werden, allerdings soll eine Einschränkung festgelegt werden: Die Hilflosenentschädigung soll nicht als Anspruchsvoraussetzung und damit als (Teil) eines Bedarfsnachweises herangezogen werden. Wie weiter vorne aufgezeigt, besteht der Bedarf an niederschweligen Betreuungsleistungen häufig bereits bevor die Voraussetzungen für die Hilflosenentschädigung erfüllt sind. Würde die Hilflosenentschädigung als Voraussetzung eingeführt, würde dadurch die neue Regelung zu einem grossen Teil unterlaufen.

Koordination mit anderen Leistungen

Die Anerkennung neuer Ausgaben und Vergütungen verlangt, dass die neuen Leistungen den bereits bestehenden ähnlichen Leistungen gegenübergestellt werden müssen, um eine Überentschädigung zu vermeiden. Im Vordergrund stehen hierbei der Rollstuhlzuschlag⁵⁹, die Hilflosenentschädigung⁶⁰ und der Assistenzbeitrag⁶¹.

Rollstuhlzuschlag: Benötigt eine Person eine rollstuhlgängige Wohnung, deckt diese die Erfordernisse an eine altersgerechte Wohnung ab, weil sie hindernisfrei gebaut ist und die Zugänglichkeit erleichtert ist. Insofern scheint es offensichtlich, dass hier nicht beide Zuschläge gleichzeitig berücksichtigt werden können. Der Zuschlag für die rollstuhlgängige Wohnung soll daher vorgehen (vgl. Erläuterung zu Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe f).

Hilflosenentschädigung: Nach geltendem Recht wird die Hilflosenentschädigung in der Berechnung der Ergänzungsleistungen nicht als Einnahme angerechnet und steht folglich den EL-beziehenden Personen zur Begleichung von Hilfeleistungen zur Verfügung.⁶² Allerdings bestehen Abweichungen von diesem Grundsatz: Bei Personen, die *zuhause leben* und eine mittlere oder schwere Hilflosenentschädigung zur IV oder AHV beziehen, wird die Hilflosenentschädigung zur Begleichung von Krankheitskosten herangezogen, wenn der Höchstbetrag von 25 000 Franken bzw. 50 000 Franken bei Ehepaaren überschritten wird. Ist auch die Hilflosenentschädigung ausgeschöpft, können die Krankheitskosten je nach Schwere der Hilflosigkeit bis zu einem erhöhten Maximalbetrag erhöht werden. Lebt eine EL-beziehende Person mit einer Hilflosenentschädigung in einem Heim, wird diese nur dann als Einnahme angerechnet, wenn die Kosten für die Pflege in der Tagestaxe enthalten sind.⁶³

Aufgrund der Besonderheiten bei der Berücksichtigung der Hilflosenentschädigung in der Berechnung der Ergänzungsleistungen, ist auch im Falle eines Bezuges von Betreuungsleistungen die Frage zu klären, wie die Hilflosenentschädigung in der Berechnung zu berücksichtigen ist. Die Hilflosenentschädigung bezweckt, dass sich die betroffenen Personen ihre Hilfe bei Hilflosigkeit finanzieren können. Dafür steht sie zur freien Verfügung.

⁵⁹ Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 ELG

⁶⁰ Art. 43^{bis} AHVG

⁶¹ Art. 43^{ter} AHVG

⁶² Art. 11 Abs. 3 Bst. d ELG

⁶³ Art. 14 Abs. 4 ELG

Die Hilflosenentschädigung soll weiterhin nicht als Einnahme angerechnet werden dürfen, wenn eine Person die neu eingeführten Ausgaben beansprucht. Der hier vorgeschlagene zu vergütende Leistungskatalog erhebt nicht Anspruch auf Vollständigkeit und wird nicht jedem Einzelfall gerecht. So kann die Hilflosenentschädigung, für ungedeckte Bedürfnisse verwendet werden (vgl. Erläuterung zu Art. 14a Absatz 2).

Assistenzbeitrag: Anspruch auf einen Assistenzbeitrag haben Personen mit einer Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung, die zuhause leben.⁶⁴ Erreichen diese Personen das ordentliche Rentenalter, besteht ein Besitzstand auf dem Assistenzbeitrag, so dass dieser auch nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters noch bezogen werden kann.⁶⁵ Aufgrund ihres Bedarfscharakters sind die Ergänzungsleistungen subsidiär zum Assistenzbeitrag und werden erst ausgerichtet, wenn dieser nicht ausreicht. Dieser Grundsatz gilt auch im Falle einer Erweiterung der zu anerkennenden Ausgaben wie im Falle dieser Vorlage. Insofern besteht diesbezüglich kein Regelungsbedarf.

Berücksichtigung des Vermögens

Mit der Berücksichtigung von Betreuungsleistungen im Rahmen der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten werden zusätzliche Ausgaben berücksichtigt, was zu höheren Krankheitskosten und/oder neuen anspruchsberechtigten Personen führt. Dabei stellt sich die Frage, ob sich - wie bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen von Personen in Heimen - eine stärkere Anrechnung des Vermögens rechtfertigt.⁶⁶ Davon betroffen wären nur Personen die Vermögen über der Freigrenze von 30 000 Franken (Alleinstehende) und 50 000 Franken (Ehepaare) haben.⁶⁷

Auf eine stärkere Anrechnung des Vermögens soll für die vorgeschlagenen Betreuungsleistungen verzichtet werden. Denn die betroffenen Personen gelten als nach wie vor im eigenen Zuhause lebend. Die Höhe der vergüteten Betreuungsleistungen ist nicht mit den Kosten vergleichbar, die bei einer Betreuung im Heim entstehen. Für Personen, die Leistungen für geringe tatsächliche Kosten erhalten, wäre die Anrechnung sogar kontraproduktiv, da das bei der EL-Berechnung berücksichtigte Vermögen letztlich höher ausfallen könnte als der Mietzuschlag oder die gewährte Leistungsvergütung.

Anforderungen an Anbieter des institutionalisierten betreuten Wohnens

Die Anforderungen, die an die Anbieter von Betreuungsleistungen zu stellen sind – seien es Institutionen für betreutes Wohnen oder Anbieter von einzelnen Dienstleistungen – sind grundsätzlich von der Durchführungsstelle zu erheben. Das bedeutet nicht, dass Anbieter insbesondere auch Privatpersonen zum vornherein ausgeschlossen werden. Allerdings ist das Angebot vielfältig und es ist im Sinne der Leistungsbeziehenden wie auch der Versicherung, dass die Angebote von guter Qualität sind und die Bedürfnisse angemessen befriedigen.

Es wird vorgeschlagen, dass das Angebot von den Kantonen geregelt bzw. die Anerkennung der einzelnen Leistungsanbieter von diesen bestimmt werden soll. Sie gewähren bereits heute entsprechende Leistungen, kennen das Angebot in ihrem Kanton und kommen auch für den überwiegenden Teil der Leistungen auf. Bei neuen Angeboten wie insbesondere der altersgerechten Wohnung, die nicht an eine Institution angegliedert ist, wird sich eine Praxis zur Prüfung des Angebots entwickeln müssen.

⁶⁴ Art. 42^{quater} IVG

⁶⁵ Art. 43^{ter} AHVG

⁶⁶ Art. 11 Abs. 2 ELG

⁶⁷ Art. 11 Abs. 1 Bst. c ELG

3.1.4 Zuschlag für die Miete eines zusätzlichen Zimmers für die Nachtassistenz

Nachtassistenzen brauchen während ihren Einsätzen einen Ort, um sich zurückziehen und auszuruhen zu können. In den Ergänzungsleistungen soll dafür neu ein Zuschlag bei den Mietkosten berücksichtigt werden, damit Nachtassistenzen ein Zimmer angeboten werden kann. Es ist für beide Seiten unzumutbar, dass die Assistenzperson in der Küche, auf dem Sofa oder im selben Zimmer schläft. Pro Haushalt soll daher neu ein Zimmer für eine Nachtassistenz berücksichtigt werden können.

Zur Deckung der zusätzlichen Mietkosten soll ein Zuschlag vorgesehen werden, der dem Zuschlag für die zweite Person bei der Berücksichtigung des Mietzinses in der EL-Berechnung entspricht. Im Falle einer Anpassung der Beträge wird dieser von passt sich dieser mit an. Dieser Betrag ist insofern gerechtfertigt, als es sich beim Zimmer für die Nachtassistenz lediglich um eine Rückzugsmöglichkeit handelt. In diesem Zimmer braucht es ein Bett, eine Beleuchtung und allenfalls eine Möglichkeit wenige persönliche Dinge zu deponieren. Es handelt sich bei der Nachtassistenz nicht um eine Mitbewohnerin, die entsprechend Raum benötigt. Insofern ist der Betrag für eine weitere Person gerechtfertigt und wäre ein höherer Betrag gegenüber Zweierhaushalten nicht zu rechtfertigen.

3.1.5 Aufteilung des Zuschlages für die Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung auf die Mitglieder des Haushaltes

Der Zuschlag für die Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung ist Teil des anerkannten Höchstbetrages pro Haushalt (Art. 10 Abs. 1 Bst. b ELG). Bei mehreren im gleichen Haushalt lebenden Personen wird der Höchstbetrag der anerkannten Mietkosten für jede anspruchsberechtigte oder in die gemeinsame Berechnung der Ergänzungsleistungen eingeschlossene Person einzeln festgesetzt und die Summe der anerkannten Beträge durch die Anzahl aller im Haushalt lebenden Personen geteilt (Art. 10 Abs. 1^{bis} ELG). Damit knüpft er an die Wohnung an, so dass pro Wohnung ein Zuschlag gewährt wird, auch wenn mehr als eine Person im Haushalt auf einen Rollstuhl angewiesen ist. Dies ist insofern sinnvoll, als dass die Anzahl Personen, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind, für die Mehrkosten aufgrund der Rollstuhlgängigkeit der Wohnung keine Rolle spielt. Die entsprechenden Vorkehrungen müssen unabhängig von der Anzahl der Personen, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind, vorgenommen werden (Lift, breitere Türen, Vorrichtungen in Bad und Küche usw.). Insofern ist die Aufteilung des Rollstuhlzuschlags auf diese Personen richtig. Der Zuschlag wird allerdings gemäss dem geltenden Recht auf alle Personen eines Haushalts aufgeteilt, also auch auf Personen, die keinen Rollstuhl benötigen. Dadurch werden Personen, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind und in einer Wohngemeinschaft leben, benachteiligt, weil diese Anteile «verloren gehen». Der Zuschlag soll daher nur der/den Personen, die Anspruch auf den Zuschlag hat/haben, gewährt werden. So kann/können sie den ganzen Zuschlag für die aufgrund der Rollstuhlgängigkeit teureren Wohnung verwenden.

3.1.6 Rückforderung des EL-Betrages für die Krankenversicherungsprämie

Seit 2014 richten die Kantone die Prämienverbilligungen und die EL-Beträge für die Krankenversicherungsprämie direkt an den Krankenversicherer aus.⁶⁸ Unrechtmässig ausgerichtete EL fordern sie heute beim Krankenversicherer zurück. Letzterer erhebt in der Folge bei der versicherten Person die Prämien in der Höhe des weggefallenen EL-Betrags. Führt die Forderung zu einem Verlustschein, vergütet der Kanton dem Krankenversicherer 85%

⁶⁸ Art. 65 Abs. 1 KVG und Art. 21a Abs. 1 ELG

davon.⁶⁹ Aufgrund dieser Vorgehensweise muss nicht zwischen EL und Prämienverbilligung unterschieden werden, wodurch die Abläufe effizient gehalten werden können. Ausserdem haben die Krankenversicherer nicht erfahren, welche ihrer Versicherten EL beziehen.

Im Urteil vom 20. Juli 2021 (9C 716/2020, BGE 147 V 369) hat das Bundesgericht entschieden, dass die Krankenversicherer gegenüber den EL-Durchführungsstellen nicht rückerstattungspflichtig sind und die EL-Beträge für die Krankenversicherungsprämie bei den EL-beziehenden Personen zurückzufordern sind. Mit Verweis auf seine bisherige Rechtsprechung zu Artikel 20 ATSG und Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts⁷⁰ stellte es fest, dass der Krankenversicherer lediglich Zahlstelle ist. Damit muss er für diese Beträge nicht mehr das Inkasso durchführen und das Inkassorisiko tragen.

Die Umsetzung des Urteils führt insbesondere für die Durchführungsstellen und Krankenversicherer zu einem grossen Aufwand, weil der Datenaustausch zwischen ihnen geändert werden müsste. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung soll eine rechtliche Basis schaffen, damit die bisherige Praxis fortgeführt werden kann.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 4

Es handelt sich um einen Zuschlag, welcher das Mietzinsmaximum erhöht und einer Person oder mehreren zusammenlebenden Personen ermöglichen soll, ein zusätzliches Zimmer zu mieten, um einer Person, die sie während der Nacht betreut, eine Rückzugsmöglichkeit anzubieten. Damit dieser zusätzliche Betrag gewährt werden kann muss die Person einen *Anspruch auf einen Assistenzbeitrag* haben, aus dem der Bedarf für die Nachtassistenz hervorgeht. Gleichzeitig muss belegt sein, dass der Nachtassistenz auch ein eigenes Zimmer zur Verfügung steht.

Artikel 10 Absatz 1^{bis}, dritter Satz

Damit die Zuschläge nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b, Ziffer 3 und 4 denjenigen Personen zugutekommen, die sie benötigen, sollen sie von der Regelung dieses Absatzes, wonach die Summe der Zuschläge auf alle im Haushalt lebenden Personen aufgeteilt werden muss, ausgenommen werden.

Es soll pro Wohnung ein Zuschlag gewährt werden. Leben mehrere Personen, die Anspruch darauf haben, zusammen, soll der Zuschlag auf diese Personen aufgeteilt werden. Leben sie mit Personen zusammen, die keinen Anspruch auf den Zuschlag haben, soll der Zuschlag nur denjenigen Personen oder derjenigen Person zustehen, die Anspruch auf den jeweiligen Zuschlag haben/hat.⁷¹

Neu Artikel 14a

Absatz 1

Dieser Artikel führt ergänzende Bestimmungen zur Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten für Personen ab Erreichen des Rentenalters ein. Er präzisiert, welche Betreuungskosten die Kantone für diese Personengruppe übernehmen müssen. Die neue

⁶⁹ Art. 64a Abs. 4 KVG

⁷⁰ SR 830.11

⁷¹ Art. 16c ELV

Bestimmung enthält zu vergütende Kosten, die die Kantone zum Teil bereits heute vergüten, andere sind neu. Insbesondere Haushaltskosten werden heute in fast allen Kantonen vergütet. Die Vergütung von Fahr- und Begleitdiensten, welche über den Arztbesuch hinausgehen, sind für die meisten Kantone neu. Die Wahl der hier aufgeführten Betreuungsleistungen stützt sich auf die für diese Gesetzesänderung in Auftrag gegebene Studie des Büro BASS⁷² und die Umfrage des Bundesamtes für Sozialversicherungen bei den kantonalen EL-Stellen ab. Ausführende Regelungen bezüglich dem Bedarfsnachweis, den Anbietenden und dem Leistungsumfang der einzelnen Betreuungsleistungen sollen die Kantone selber vornehmen können und somit in ihrer Kompetenz bleiben. Werden nachstehend Anmerkungen zu in der Kompetenz der Kantone liegenden Aspekten wie beispielsweise dem Bedarfsnachweise gemacht, sind diese als Empfehlungen zu verstehen.

Die Kosten sind Personen im Rentenalter zu vergüten, die einen Anspruch auf die jährlichen Ergänzungsleistungen haben oder, welchen die Krankheitskosten nach Artikel 14 Absatz 6 vergütet werden. Wie im Bereich der jährlichen Ergänzungsleistungen wurde bewusst auf den Begriff «ordentliches Rentenalter» (bzw. ab 2024 Referenzalter) verzichtet, damit beispielsweise auch Personen, die die Altersrente vorbeziehen, die Vergütung dieser Kosten erhalten können (vgl. Erläuterungen zu Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4). Die Bestimmung ist so konzipiert, dass alle mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen, die diese im Zusammenhang mit dem Alter beziehen, Anspruch auf die Vergütung der Betreuungsleistungen haben. Diese Kosten werden Personen zuhause oder auch in einer institutionalisierten betreuten Wohnung vergütet. Sie werden aber nicht an Personen, die im Heim sind und für die eine Heimberechnung vorgenommen wird vergütet.

Die einzelnen Betreuungsleistungen

- a) Das *Notrufsystem* hat sich als eine der wichtigsten Betreuungsleistungen erwiesen, obschon nur wenige Kantone diese Dienstleistung berücksichtigen. Mit zunehmendem Alter nimmt die Unsicherheit und damit das subjektive Sicherheitsbedürfnis zu, auch wenn dies unter Umständen (noch) nicht an etwas Konkretes (z.B. erfolgte Stürze, Schwindel) festgemacht werden kann. Das Notrufsystem erhöht auch das Sicherheitsempfinden der Angehörigen, was ebenfalls dazu beiträgt, dass die betroffene Person länger selbstständig im eigenen Zuhause bleiben kann. Daher sollte für diese Leistung ein Gefühl der Unsicherheit als Bedarfsnachweis ausreichen und nicht bereits ein Ereignis eingetreten sein, das die Leistung notwendig macht. Vergütet werden soll die Installation und die Miete eines Notrufsystems.
- b) Die *Haushaltshilfe* wird von allen an der Befragung des Bundesamtes für Sozialversicherungen teilgenommenen Kantonen heute bereits vergütet und erweist sich als zentrale und unverzichtbare Hilfe für Personen, die zunehmend Schwierigkeiten haben bei der Erledigung der Hausarbeit. Den Bedarf für die Haushaltshilfe klären die meisten Durchführungsstellen aufgrund eines Arzzeugnisses. Die Abklärung des Bedarfes soll weiterhin in der Kompetenz der Kantone liegen.
- c) *Mahlzeitenangebote* sollen Personen, welchen das Kochen schwerfällt oder es nicht mehr können, eine warme Mahlzeit ermöglichen. Diese ist wichtig für das Wohlergehen dieser Personen. Darunter können Mahlzeitenlieferungen nach Hause oder auch Mittagstischangebote für ältere Personen fallen. Ein Mittagstisch, so denn ein entsprechendes Angebot erreichbar ist, stellt eine vergleichsweise preiswerte Möglichkeit einer warmen Mahlzeit dar und zudem den Kontakt mit Personen her. Zu bedenken ist bei dieser Leistung, dass die Ausgaben für das Essen bereits im allgemeinen Lebensbedarf

⁷² Bannwart, L., Künzi, K., Jäggi, J. & Gajta, P., *op. cit.*

- berücksichtigt sind. Diese Betreuungsleistung soll vor allem die mit der Lieferung und dem Aufwärmen der Mahlzeit sowie dem Mittagstisch verbundenen Mehrkosten abdecken.
- d) Die *Fahr- und Begleiddienste* weisen eine wichtige soziale Komponente auf. Diese sollen beispielsweise für den Besuch von Bekannten oder auch für einen Coiffeurbesuch in Anspruch genommen werden können und schützen auch vor Einsamkeit. Gleichzeitig entsteht bereits bei der Fahrt ein Kontakt mit der Fahrerin oder dem Fahrer. Begleit- und Fahrdienste stellen darüber hinaus eine Entlastung der betreuenden Angehörigen dar.
 - e) Bei der Vergütung der Kosten für die *Anpassung einer Wohnung* an die Bedürfnisse älterer Menschen soll das Zuhause möglichst altersfreundlich hergerichtet werden. Dabei kann es sich um die Anpassung der Wohnung im Aussenbereich handeln (z.B. eine Rampe zur Haustüre, Handläufe bei Treppenstufen, Türöffner), der Sanitärräume (z.B. Haltegriff Badewanne und Toilette) und/oder Türschwellenrampen. Diese Vergütung eignet sich insbesondere für Personen mit Wohneigentum, ist aber mit der Einwilligung des Vermieters oder der Vermieterin auch im Mietverhältnis denkbar.
 - f) Der Zuschlag für eine altersgerechte Wohnung soll das Mietzinsmaximum nach Art. 10 Abs. 1 Bst. b ELG erhöhen. Er soll einer Person im Rentenalter ermöglichen, eine Wohnung zu mieten, die aufgrund ihrer Anpassung an die Bedürfnisse älterer Personen teurer ist als eine herkömmliche Wohnung. Der Zuschlag soll an die Wohnung geknüpft werden und nicht an die Personen, das heisst, pro Wohnung ein Zuschlag. Der Zuschlag soll das Mietzinsmaximum nur dann erhöhen, wenn es sich um die Miete einer *altersgerechten* Wohnung handelt. Kriterien für eine altersgerechte⁷³ Wohnung können sein, die Zugänglichkeit mittels eines Lifts bei mehreren Stockwerken, möglichst keine, niedrige oder mit Rampen versehene Schwellen, Handläufe (auch im Flur) und/oder Haltegriffe im Bad/WC. Es soll sich dabei um eine betreute Wohnung, die an eine Institution angebunden ist (institutionalisierte betreute Wohnung) oder um eine Wohnung ohne Anbindung an eine Institution (herkömmliche/angestammte Wohnung) handeln. Selbstverständlich kann es sich bei der Wohnung auch um ein gemietetes Haus handeln. Letztlich liegt die Definition der altersgerechten Wohnung allerdings in der Kompetenz der Kantone.

Es wird der *effektive Mietzins* vergütet. Der Betrag, der die Miete aufgrund der altersgerechten Wohnung erhöht, wird in der Regel nicht explizit ausgewiesen sein. Daher soll über den Zuschlag der Teil der Miete vergütet werden, der die Höchstbeträge nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b Ziffern 1 und 2 ELG übersteigt.

Um eine Überversicherung zu vermeiden, sollen nicht zwei verschiedene Zuschläge für dieselbe Wohnung gewährt werden können. Daher soll der Zuschlag für die rollstuhlgängige Wohnung (Art. 10 Abs. 1 Bst. b Zif. 3), wenn Anspruch auf beide Zuschläge besteht, vorgehen.

Absatz 2

Die Hilflofenentschädigung soll keine *Voraussetzung* für die Vergütung von Betreuungsleistungen sein. Wie weiter vorne ausgeführt, eignet sich die Hilflofenentschädigung nicht als Voraussetzung für Betreuungsleistungen. Bei den zu vergütenden Betreuungsleistungen handelt es sich um eine niederschwellige Unterstützung, die in der Regel bereits gebraucht wird, bevor eine Person hilflos ist. Darüber hinaus wird für die Hilflofenentschädigung eine Wartezeit verlangt. Diese wurde zwar im Rahmen der AHV 21⁷⁴ herabgesetzt, sie würde aber dennoch eine Hürde darstellen für Personen, die lediglich niederschwellige Unterstützung benötigen.

⁷³ Vgl. dazu auch Wohnformen im Alter, eine terminologische Klärung, CURAVIVA, Herbst 2014 und Merkblatt des Bundesamtes für Wohnungswesen, Gestaltung von altersgerechtem Bauen.

⁷⁴ Botschaft zur Stabilisierung der AHV (AHV 21) BBl 2019 6305

Die Hilflosenentschädigung soll zudem nicht als Einnahme berücksichtigt werden. Die ausgewählten Betreuungsleistungen werden als die wichtigsten betrachtet, haben aber nicht den Anspruch sämtliche individuelle Bedürfnisse zu decken. Für diese individuellen Lücken soll die Hilflosenentschädigung als Finanzierungsquelle für die betroffenen Personen herangezogen werden können.

Absatz 3

Für die einzelnen Kosten können die Kantone Höchstbeträge festlegen. Damit diese nicht zu tief ausfallen, soll ein Mindestbetrag von 13 400 Franken für alle in Absatz 1 aufgeführten Leistungen statuiert werden. Dieser räumt den Kantonen einen Gestaltungsspielraum ein. Die Kosten nach diesem Artikel fallen auch unter die Mindestbeträge nach Artikel 14 Absatz 3 und erhöhen diese nicht. Der Mindestbetrag leitet sich aus nachstehenden, jährlichen Richtwerten⁷⁵ für die einzelnen Kosten ab:

- Notrufsystem: Installation: 150 Fr. und Miete / Betrieb 840 Fr.
- Haushalthilfe (4 Stunden à 35 Fr. pro Woche; 560 Fr. pro Monat): 6 720 Fr.
- Mahlzeitenangebote: 2 400 Fr.
- Fahr- und Begleitdienste: 1 200 Fr.
- einmaliger Betrag für die Anpassung der Wohnung an die Bedürfnisse des Alters: 3 000 Fr.
- Zuschlag für die altersgerechte Wohnung: 2 400 Fr.

Art. 16

Die Finanzierung der neu eingeführten Leistungen in Artikel 14a wird hiermit geregelt.

Neu Artikel 21b

Absatz 1

Diese Bestimmung regelt, dass der Krankenversicherer EL-Beträge, die ihm direkt – jedoch zu Unrecht - ausbezahlt worden sind, dem Kanton zurückerstatten muss. Die Rückerstattungspflicht des Krankenversicherers soll auf fünf Jahre beschränkt werden. Dies entspricht der Verjährungsfrist im Sozialversicherungsrecht⁷⁶. Sollten die Kantone EL-zurückfordern, die einen weiter zurückliegenden Zeitraum betreffen, müssen sie diese bei der EL-beziehenden Person geltend machen.

In der Verordnung soll das Verfahren insofern näher geregelt werden, als dass der Kanton den Betrag beim Krankenversicherer erst zurückfordern soll, wenn die Rückforderungsverfügung rechtskräftig geworden ist. Andernfalls bezahlt der Krankenversicherer unter Umständen einen Betrag zurück, währenddem noch ein Verfahren hängig ist und der Betrag noch nicht definitiv ist. Dies gilt auch für einen allfälligen Erlass der Rückforderung, so dass der Kanton den Betrag erst meldet, wenn feststeht, welche Beträge für welchen Zeitraum zurückerstattet werden müssen. Der Krankenversicherer fordert die bei ihm entstandenen Prämienausstände bei der EL-beziehenden Person zurück. Falls diese die Rechnung nicht begleicht, übernimmt der Kanton 85 Prozent der Forderung⁷⁷

Absatz 2

Der Kanton erlässt die Rückforderung unrechtmässig bezogener Ergänzungsleistungen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.⁷⁸ Dies gilt allerdings nicht für die

⁷⁵ <https://www.bern.ch/themen/gesundheit-alter-und-soziales/alter/finanzen-und-recht/betreuungsgutsprachen-1>

⁷⁶ Art. 24 Abs. 1 ATSG

⁷⁷ Art. 64a Abs. 4 KVG

⁷⁸ Art. 25 Abs. 1 ATSG

Krankenversicherer, so dass der EL-Betrag für die Krankenversicherungsprämie nicht erlassen werden könnte, auch wenn die EL-beziehende Person die Voraussetzungen erfüllt. Um die Rechte der EL-beziehenden Person zu wahren, soll auf Gesetzesstufe verankert werden, dass der Versicherer nur im Umfang in dem die Rückerstattungspflicht der EL-beziehenden Person rechtskräftig festgestellt ist, rückerstattungspflichtig ist.

II

Absatz 2 (Rückwirkendes Inkrafttreten der Änderung von Art. 10 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4 und Abs. 1^{bis} dritter Satz)

Das rückwirkende Inkrafttreten von Gesetzesanpassungen ist grundsätzlich verboten. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist ein rückwirkendes Inkrafttreten nur ausnahmsweise und unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Die Rückwirkung muss im Erlass ausdrücklich angeordnet oder zumindest klar gewollt sein. Sie muss zeitlich mässig sein (max. ein Jahr). Zudem muss sie durch triftige Gründe gerechtfertigt sein. Eine Rückwirkung darf im Weiteren auch keine stossenden Rechtsungleichheiten bewirken oder Rechte Dritter beeinträchtigen, und sie muss sich durch überwiegende öffentliche Interessen rechtfertigen lassen. Schliesslich darf sie keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte darstellen.

Die EL-Reform trat 2021 in Kraft und sieht für Personen, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind und in Wohngemeinschaften leben, finanzielle Verschlechterungen vor. Das Übergangsrecht belässt sie noch während drei Jahren im alten Recht. Nach Ablauf des Übergangsrechts Anfang 2024 werden diese Personen vor grosse finanzielle Herausforderungen gestellt. Die im Titel genannten Änderungen sollen diese etwas abschwächen und eine Aufgabe dieser Wohnformen vermeiden. Damit sie Wirkung zeigen, treten sie bestenfalls auf Anfang 2024 in Kraft. Dies ist aus zeitlichen Gründen nicht möglich. Daher soll ein rückwirkendes Inkrafttreten dieser Bestimmungen vorgesehen werden. Das rückwirkende Inkrafttreten ist insofern gerechtfertigt, als dass mit dieser Änderung die Aufgabe der Wohnsituationen dieser Personen vermieden werden soll. Dies würde eine einschneidende Veränderung der Lebenssituation dieser Menschen bedeuten, so dass die triftigen Gründe für ein rückwirkendes Inkrafttreten vorliegen. Gleichzeitig entsteht dadurch keine Rechtsungleichheit und werden auch nicht Rechte Dritter beeinträchtigt. Die Konsequenzen für die Allgemeinheit sind äusserst gering und könnten durch die Vermeidung möglicher Heimeintritte aufgewogen werden.

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle Auswirkungen (Kantone)

5.1.1 Schätzung zur Zahl den Begünstigten

Grundlage für die Schätzung der Begünstigtenzahl bildet die Höchstzahl der Personen, die potenziell Anspruch auf die neu eingeführten Leistungen haben könnten. Letztlich werden nicht alle Personen der Zielbevölkerung die Leistungen in Anspruch nehmen, allerdings kann der Anteil zum jetzigen Zeitpunkt kaum vorausgesagt werden. Mit dem gewählten Ansatz kann jedoch eine Obergrenze für die finanziellen Auswirkungen festgelegt und eine Einschätzung zur Kosteneffizienz der Massnahme insgesamt abgegeben werden.

Vergütung der Betreuungsleistungen

Es wird davon ausgegangen, dass ältere Menschen im eigenen Zuhause leben und Umzüge vermeiden möchten. In diesem Zusammenhang erwähnt die Studie BASS, dass die Nachfrage

nach kostengünstigen altersgerechten Wohnungen möglicherweise ansteigen könnte.⁷⁹ Es wird davon ausgegangen, dass alle EL-Beziehenden über 80 Jahren⁸⁰, die bereits SPITEX-Pflege zu Hause in Anspruch nehmen, Betreuungsleistungen beziehen werden. Das entspricht 22 400 Personen. Ausserdem ist anzunehmen, dass EL-Beziehende im Heim, die pro Tag weniger als 60 Minuten Pflege erhalten, im eigenen Zuhause bleiben werden.⁸¹ Gestützt auf die EL-Situation am 31. Dezember 2021 würde dies rund 9500 Personen betreffen. Nimmt man die EL-Beziehenden im eigenen Zuhause und im Heim dazu, beläuft sich die Zahl der potenziellen Betreuungsleistungsbeziehenden auf rund 31 900 Personen.

Anzahl Fälle ⁸²	Massnahme	Definition
44 300	Betreuungsleistungen	Anzahl EL-Fälle, mit Betreuungsleistungen
9 500	Betreuungsleistungen	Anzahl im Heim lebender EL-Fälle mit höchstens 60 Minuten Pflege pro Tag, deren Heimeintritt sich mit den neuen Massnahmen verzögern würde.

Die Annahmen zu den Bevölkerungsgruppen mit Anspruch auf die neuen Massnahmen müssen mit einer Einschätzung dazu ergänzt werden, wie lange es ab der Einführung dauert, bis die Massnahmen die Zielgruppen erreichen. Folgende Hypothese wurde dabei zugrunde gelegt: Im ersten Jahr beansprucht ein Viertel der Zielgruppe die neuen Massnahmen, im zweiten Jahr die Hälfte und im dritten Jahr drei Viertel. Erst ab dem vierten Jahr beansprucht die gesamte Zielgruppe die neuen Massnahmen.

5.1.2 Finanzielle Auswirkungen für die Kantone durch die Vergütung der Betreuungsleistungen im Rahmen der Krankheits- und Behinderungskosten

Die Kostenschätzung für die Vergütung der neuen Betreuungsleistungen liegen zwei Varianten zugrunde: Die Variante Maximum entspricht dem vorgesehenen Höchstbetrag (13 400 Fr. pro Jahr), die Variante Minimum der Hälfte davon. Die Fallzahl wird in den ersten vier Jahren nach Einführung der Massnahme kontinuierlich zunehmen. Ein Viertel der 44 300 Fälle (Basis Register 2021) entspricht im Jahr 2025 12 400 Fällen (s. Tabelle unten) auch unter Berücksichtigung der Zunahme der EL-Fälle, die in der demografischen Entwicklung begründet ist.

Einzelne Betreuungsleistungen (z.B. Haushaltshilfe) werden bereits von den Kantonen vergütet. Die Umfrage des BSV zu den vergüteten Betreuungsleistungen bei 19 Kantonen im Jahr 2021 ergab, dass die Kantone solche bereits im Umfang von 48 Mio. Franken vergüten. Diese Ausgaben sind in der Berechnung der Kosten berücksichtigt, so dass die angeführten Kosten neu hinzukommen.

⁷⁹ Bannwart, L., Künzi, K., Jäggi, J. & Gajta, P., *op. cit.*, S. 16.

⁸⁰ Bei den über 80-Jährigen nehmen insgesamt 176 400 Personen Pflegeleistungen zu Hause in Anspruch und 12,7 % dieser Altersgruppe beziehen EL zur AHV. Der Wert von 22 400 Fällen ergibt sich durch die Multiplikation dieser beiden Werte.

⁸¹ Schätzungen zufolge ist ein Übertritt aus dem betreuten Wohnen ins Heim ab einem Pflegebedarf von 60 bis 80 Minuten pro Tag notwendig (BASS, 2022). Ende Dezember hätte das 21,2 % der 45 000 zu Hause lebenden Fälle betroffen.

⁸² Ein EL-Fall im eigenen Zuhause kann mehrere Personen umfassen, ein EL-Fall im Heim bezieht sich hingegen immer nur auf eine Person.

Finanzielle Auswirkungen der Vergütung der Betreuungsleistungen (Finanzierung durch die Kantone) und Anzahl der vergütungsberechtigten Fälle [Betrag in Mio. Franken, zu effektiven Preisen 2021]

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Variante Min.	107	163	210	221	224	227
Variante Max.	110	223	340	461	469	476
Anzahl Fälle	8 800	18 100	27 800	38 000	39 000	40 000

5.1.3 Einsparungen für die Kantone durch verzögerten Heimeintritt

Die Kosteneinsparungen hängen von der Anzahl der Begünstigten ab, deren Heimeintritt aufgrund der Beanspruchung der Betreuungsleistungen später erfolgt. Die Prognosen stützen sich auf die Anzahl Fälle per Ende 2021 gemäss EL-Register. Das sind wie in der ersten Tabelle angegeben 9 500 Fälle. Nach fünf Jahren stabilisiert sich der Anteil Personen, deren Heimeintritt sich verzögert, während die absolute Bezügerzahl aufgrund der demografischen Entwicklung weiter ansteigt. Erste Einsparungen ergeben sich frühestens nach einem Jahr, da es unwahrscheinlich ist, dass EL-Beziehende, die bereits in einem Heim leben, durch die Massnahmen in ihr Zuhause zurückkehren.

Einsparungen für die Kantone durch den Verbleib im eigenen Zuhause (statt Heimeintritt) sowie Anzahl Fälle mit verzögertem Heimeintritt [Betrag in Mio. Franken, zu effektiven Preisen 2021]

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Kantone	0	66	133	203	275	279
Anzahl Fälle	0	2 700	5 500	8 500	11 700	12 000

5.1.4 Finanzielle Auswirkungen des Zuschlages für die Miete eines zusätzlichen Zimmers für die Nachtassistenz und der Änderung des Zuschlages für die Miete einer rollstuhlgängigen Wohnung

Die finanziellen Auswirkungen sind minimal. 2021 benötigten insgesamt 338 EL- und Assistenzbeitragsbezügerinnen und -bezüger eine Nachtassistenz. Der Zuschlag entspricht dem Betrag für die zweite Person bei der Berücksichtigung des Mietzinses in der EL-Berechnung, was Kosten in der Höhe von rund 1 Million Franken pro Jahr nach sich zieht. Die Änderung betreffend die rollstuhlgängige Wohnung hat keine bedeutenden finanziellen Auswirkungen.

5.1.5 Finanzielle Auswirkungen der Anpassung betreffend die Rückforderung des EL-Betrages für die Krankenversicherungsprämie

Diese Gesetzesänderung soll eine Grundlage eine bestehende Praxis in der Durchführung schaffen. Insofern hat sie weder im Bereich der Ergänzungsleistungen noch in deren Umsetzung finanziellen Auswirkungen.

5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die vorgeschlagenen Änderungen haben nur geringe Auswirkungen auf die Wirtschaft. Die über die Ergänzungsleistungen finanzierten Massnahmen sollen den Existenzbedarf sichern.

Die vergüteten Leistungen sind auf das Nötigste beschränkt und beeinflussen die Wirtschaft daher kaum.

5.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Betreuung älterer Menschen ist ein zentrales Thema in der aktuellen gesellschaftlichen Debatte. Die Anerkennung des betreuten Wohnens im Rahmen der EL ermöglicht es, die Bedürfnisse der EL-Bezügerinnen und -Bezüger im Rentenalter nach sozialer Unterstützung und nach Betreuung unabhängig von der Wohnform besser zu berücksichtigen. Die vorgeschlagene Änderung des ELG wird einen Einfluss auf die Lebensqualität im eigenen Zuhause, auf den Erhalt der Autonomie sowie – über die anerkannten Betreuungsleistungen – indirekt auf die Unterstützung pflegender Angehöriger haben. Sie stellt somit einen Lösungsansatz für die aktuelle Herausforderung dar, altersgerechte Lebensformen und Räume zu fördern und zu unterstützen.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Revisionsvorlage stützt sich auf Artikel 112a BV, wonach die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Ergänzungsleistungen Sache des Bundes ist.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

6.2.1 Instrumente der internationalen Organisationen

Die Schweiz hat keine normativen Übereinkommen (der UNO, des IAO oder des Europarates) im Bereich der vorliegenden Revisionsvorlage ratifiziert.

6.2.2 Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über den freien Personenverkehr und EFTA-Übereinkommen

Die EU hat zwecks Erleichterung der Personenfreizügigkeit Regelungen zur Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit geschaffen. Die Schweiz nimmt seit dem Inkrafttreten des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen)⁸³ am 1. Juni 2002 an diesem Koordinierungssystem teil. Das EU-Recht sieht keine Harmonisierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit vor. Die Mitgliedstaaten können die Einzelheiten ihrer Systeme der sozialen Sicherheit unter Beachtung der europarechtlichen Koordinierungsgrundsätze selber festlegen. Dies gilt aufgrund des revidierten EFTA-Übereinkommens⁸⁴ auch in den Beziehungen zwischen der Schweiz und den übrigen EFTA-Staaten.

Die Schweiz wendet aufgrund des Freizügigkeitsabkommens mit der EU sowie des revidierten EFTA-Übereinkommens und gestützt auf Artikel 32 ELG die Verordnung (EG) Nr. 883/2004⁸⁵

⁸³ SR 0.142.112.681

⁸⁴ SR 0.142.112.681

⁸⁵ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1, in der für die Schweiz verbindlichen Fassung gemäss

und die Verordnung (EG) Nr. 987/2009⁸⁶ an. Diese beiden Verordnungen bezwecken einzig die Koordinierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit und stützen sich auf die entsprechenden internationalen Koordinationsgrundsätze, insbesondere die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien mit den eigenen Staatsangehörigen, die Aufrechterhaltung der erworbenen Ansprüche und die Auszahlung von Leistungen im ganzen europäischen Raum (Export von Leistungen).

Die Ergänzungsleistungen gemäss schweizerischer Gesetzgebung (Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen⁸⁷) fallen in den sachlichen Geltungsbereich der bereits genannten Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Es handelt sich um «besondere beitragsunabhängige Geldleistungen», die in Anhang X der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 im Anhang II zum Freizügigkeitsabkommen eingetragen sind. Diese Leistungen weisen sowohl Merkmale der Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit als auch Merkmale der Sozialhilfe auf. Die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 sieht vor, dass die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen vom Grundsatz des Leistungsexports ins Ausland ausgeschlossen sind. Trotz des Grundsatzes der Gleichbehandlung haben somit nur Personen mit Wohnsitz in der Schweiz Anspruch auf Ergänzungsleistungen.

Die Vorlage stellt daher in Bezug auf das Koordinationsrecht mit der EU kein Problem dar und ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

6.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Diese Änderung untersteht als solche auch dem Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 BV bedarf die Änderung von Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 4 der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte. Die Bestimmung zieht mehr als 20 Millionen Franken pro Jahr und neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich, so dass diese Bestimmung der Ausgabenbremse unterliegt.

6.5 Datenschutz

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine Auswirkungen auf den Datenschutz.

Anhang II zum Freizügigkeitsabkommen bzw. Anlage 2 zum Anhang K des EFTA-Übereinkommens. Eine unverbindliche, konsolidierte Fassung dieser Verordnung ist veröffentlicht in SR **0.831.109.268.1**.

⁸⁶ Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 284 vom 30.10.2009, S. 1, in der für die Schweiz verbindlichen Fassung gemäss Anhang II zum Freizügigkeitsabkommen bzw. Anlage 2 zum Anhang K des EFTA-Übereinkommens. Eine unverbindliche, konsolidierte Fassung dieser Verordnung ist veröffentlicht in SR **0.831.109.268.11**.

⁸⁷ SR **831.30**

Anhänge

1. Überblick über die Leistungen in den Kantonen zum betreuten Wohnen in den Ergänzungsleistungen

Keine Unterscheidung von betreutem Wohnen nach Institution oder zu Hause				
Kanton	Dienstleistungen	Voraussetzungen an Leistungsnehmer/-in	Voraussetzungen an Leistungserbringer/-in	Maximalbeträge
BE	<u>Hilfe und Betreuung zu Hause</u> - Kontrollgänge zuhause - Begleitung auf Spaziergängen - Hilfestellung bei Bewegungsabläufen ausserhalb von therapeutischen Sequenzen - Entlastung von betreuenden Familienangehörigen bei Sterbenden als Ergänzung zu Palliative-Care-Leistungen - Installation, die Miete und die Wartung eines Notrufsystems	Hilfflosenentschädigung und ein kurzer Arztbericht Palliativsituationen können auch zur Leistungsvergütung berechtigen, wenn kein Anspruch auf eine Hilfflosenentschädigung besteht	Bei Familienangehörigen ist die Vergütung auf 4 800/Jahr beschränkt, Bei Spitex Bedarfsabklärung (nach RAI-HC ⁸⁸) und Arztbericht	
	<u>Hilfe und Betreuung im Haushalt</u>	Auch Personen ohne Hilfflosenentschädigung, aber beschränkt bis 9 600 Fr.	Bei Familienangehörigen ist die Leistungsvergütung beschränkt (bis 4'800 Fr.) Bei Spitex Arztbericht notwendig (bis 9 600 Fr.)	

⁸⁸ Die RAI-HC-Methode ist ein standardisiertes, reproduzierbares Instrument zur Einschätzung der körperlichen Funktionsfähigkeit, des mentalen sowie psychosozialen Wohlbefindens.

	<u>Direkt angestelltes Pflegepersonal bei schwerer oder mittelschwerer Hilflosigkeit</u>			
AG	Hilfe, Pflege und Betreuung zuhause		Organisationen Direkt angestelltes Personal Familienangehörige Privat- oder Drittpersonen	
	Begleitetes oder betreutes Wohnen	Arztbericht	Geeignete Einrichtung Detaillierte Rechnung einreichen	bis 4 800 Fr./Jahr
	Selbstbestimmtes Wohnen Zuhause (§18 ^{bis} ELKV-AG)	Arztbericht	Vom Kanton anerkannte Einrichtung oder Fachperson Pauschalfinanzierung	3 600 Fr./Jahr
GR	Hilfe, Pflege und Betreuung			
SG	Hilfe, Pflege und Betreuung	Keine HE wird zur Hälfte angerechnet	Spitex und gemeinnützige Organisationen (35 Fr./h)	
ZH	Hilfe, Pflege und Betreuung zuhause	HE mittel oder schwer, falls direkt angestelltes Personal	Privat- oder Drittpersonen Familienangehörige Direkt angestelltes Personal (es wird nur vergütet, was nicht durch die Spitex erbracht werden kann)	
Kantone mit Regelungen zur Finanzierung des institutionalisierten betreuten Wohnens				
Kanton	Dienstleistungen	Voraussetzungen an Leistungsnehmer/-in	Voraussetzungen an Leistungserbringer/-in	Maximalbeträge
GR	Grundleistungen des betreuten Wohnens: - Grundbetreuung (10 Fr./Tag)	Die Leistungen müssen durch anerkannte Pflegefachperson	Anerkannte Einrichtungen - Bauliche Anforderungen an betreutes Wohnen	7 300 Fr./Jahr

	- Mehrkosten d. altersgerechten Wohnung (10 Fr./Tag)	bezogen werden -> Betreuungsbedarf	<ul style="list-style-type: none"> - Mind. 6 Wohneinheiten - Grundbetreuung: 24h-Notruf Betreuungsperson an 3 Werktagen während mind. 1 h vor Ort und An Werktagen während 5 h erreichbar	
JU	Betreutes Wohnen 5 880 Fr./Jahr für 1-1,5 Zimmerwohnung und 7 080 Fr. für 2- und mehr Zimmerwohnung -> keine Krankheitskosten	Kantonale Zulassungsstelle prüft Anspruch	Voraussetzungen für Zuschlag an Institution: <ul style="list-style-type: none"> - Gemeinschaftsraum und bauliche Normen - 24h-Überwachungsdienst - Anwesenheit einer Ansprechperson - 2 Kontrollbesuche pro Woche - Angebote Gruppenaktivitäten (2/Woche) 	A: 5 880 Fr. E: 7 080 Fr.
SG	Betreutes Wohnen Mietzuschlag: 7 200 Alleinstehende 9 600 Ehepaare	Keine (HE wegen Wartejahr ungeeignet)	Anerkennung des Departementes: <ul style="list-style-type: none"> - Bedarfsbestätigung der Standortgemeinde - Hindernisfreie Bauten - Bereitschaftsdienst und Angebot Grundbetreuung Die Hälfte der HE wird als Einnahme angerechnet. (Art. 12 VO Krankheitskosten)	A: 7 200 Fr. E: 9 600 Fr.
TG	Bereitstellung Grundleistungen zum betreuten Wohnen	Arztbericht	<ul style="list-style-type: none"> - Wohnung ist angegliedert an Heim - Bewilligt von Kanton 	8 400 Fr.

Hinweis: Eine Übersicht über die ganze Schweiz ist kaum machbar, da zwar die Maximalbeträge für gewisse Leistungen (z.B. Pflege durch Angehörige) zwischen den Kantonen häufig übereinstimmen, die darunter subsumierbaren Leistungen wie auch die Voraussetzungen an die Kostenvergütung dieser Leistungen sich oft unterscheiden.

2. Tabellarische Darstellung der finanziellen Auswirkungen für Kantone: Indikatoren für die Projektionen

Jährliche Zunahme der Anzahl Fälle in der EL zur AV	[Finanzperspektive EL zur AV (BSV 15.06.2022)]	2.78%
Berücksichtigung der Teuerung/reale Preise	[Exogener Wert der Wirtschaftsentwicklung vom 14.03.2022 der Expertengruppe des Bundes.]	-0.81%

Betreuungsleistungen

	Zielgruppe			Mehrkosten				Einsparungen	
	Personen zuhaus <u>über 80</u>	EL-Quote zur AV von Personen über 80	Begünstigte von Betreuungsleistungen	Minimale Variante (CHF)	Mittlerer Betrag pro Person der aktuell vergüteten Kosten für Betreuung in den Kantonen (CHF)	Verbleibender Betrag (CHF)	Total (nur Kantone) (CHF)		
	[BFS- Statistik 2020]	[EL-Register 31.12.2021]		[1/2 Max.- Betrag.]	[Umfrage BSV]				
	176 400	12,7%	22 403	6 700	810	5 890	131 947 518		
Personen im Heim	EL-Fälle zur AV im Heim	% der Personen im Heim mit <60 Minuten Pflege pro Tag	Begünstigte von Betreuungsleistungen	Minimalvariante (CHF)			Total (nur Kantone) (CHF)	Unterschied Betrag EL im Heim / zuhaus (CHF)	Total (nur Kantone) (CHF)
	[EL-Register 31.12.2021]	[BFS SOMED 2020]		[1/2 des max. vorgeschlagenen Betrages]				[EL- Register 31.12.2021]	
	44 890	21,2%	9 535	6 700			63 844 500	- 25 244	- 240 701 540